

Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

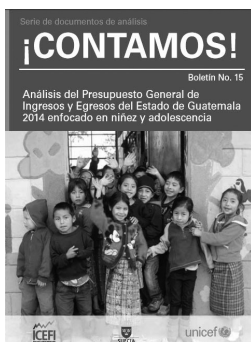
Boletín No. 19

El Presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia

Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en Guatemala a diciembre de 2014



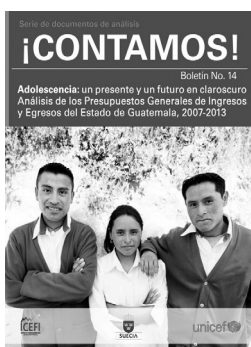
Ediciones anteriores



Boletín No. 15

Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala 2014 enfocado en niñez y adolescencia

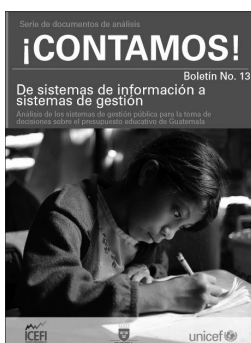
En noviembre de 2013, el Congreso de la República de Guatemala decidió no aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos presentado por el Ejecutivo para el año 2014. De esa cuenta, el presupuesto aprobado para 2013 permaneció vigente. Paralelamente al deterioro severo de los ingresos tributarios, la pérdida de control en las aduanas y un potencial agujero fiscal en los gastos totales del presupuesto aprobado, Guatemala enfrentaba un escenario donde las mínimas consecuencias llevarían a la caída del gasto social público al 7.9% del PIB, así como al retroceso de la inversión directa en niñez y adolescencia al 3.1% del PIB (USD 0.66 per cápita diarios). Esto ubica a Guatemala en los últimos escalafones de inversiones comparables en Centroamérica. Icfef y Unicef plantean como respuesta una guía de inversiones que blindan algunos programas de nutrición, de morbi-mortalidad materna y neonatal y de calidad educativa.



Boletín No. 14

Adolescencia: un presente y un futuro en claroscuro **Análisis de los Presupuestos Generales de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, 2007-2013**

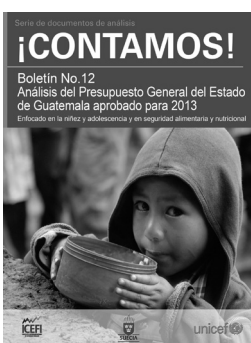
Desde 2007, Guatemala ha invertido, en promedio, Q 1,177.8 (USD 228) anuales por adolescente. Lo anterior representa en total unos Q 6,133 millones, lo que equivale a un escaso 1.8% del PIB. En sí, tan solo 9 centavos de cada quetzal del presupuesto ejecutado por el Estado se dirige a este grupo etario. Estas inversiones se encuentran orientadas a la protección de los derechos fundamentales de los adolescentes; sin embargo, las prioridades de ejecución presupuestaria mayoritariamente se concentran en la educación primaria en sobre edad que incluye a adolescentes. Por ello, garantizar los derechos de los adolescentes requerirá una transformación profunda de reformas fiscales e inversiones sociales más incisivas que garanticen el impacto y la eficiencia, así como mecanismos de transparencia y gestión para lograr un gasto adecuado.



Boletín No. 13

De sistemas de información a sistemas de gestión **Análisis de los sistemas de gestión pública para la toma de decisiones sobre el presupuesto educativo de Guatemala**

El sistema actual de indicadores educativos del Ministerio de Educación (Mineduc) se basa en un tablero desglosado por departamento y municipio y una tabla que muestra el Índice de Avance Educativo Municipal (IAEM). Antes de tomar la decisión de cómo centrar los esfuerzos y los recursos, hay que identificar las principales causas del IAEM mediante la caracterización de cada uno de los municipios y la generación de parámetros de alerta que sean útiles para los actores locales. Estos parámetros deben ser usados como herramientas de gestión, tanto para exigir más recursos pero especialmente para garantizar la calidad en la ejecución del presupuesto.



Boletín No. 12

Análisis del Presupuesto General del Estado de Guatemala aprobado para 2013 **Enfocado en la niñez y adolescencia y en seguridad alimentaria y nutricional**

Diariamente se invertirán apenas Q5.10 por cada niño, niña o adolescente, lo cual deberá alcanzar para satisfacer las necesidades en salud, educación, nutrición, dotación de agua potable y otros servicios básicos para garantizar sus derechos. Las cifras obtenidas muestran un deterioro en la asignación para este segmento poblacional, ya que los recursos destinados a la niñez y adolescencia se incrementan en menor proporción al resto de sectores.

El Presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia

Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en Guatemala a diciembre de 2014

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Julián Duarte – Especialista en monitoreo y evaluación, Unicef

Juan Quiñónez – Especialista en desarrollo adolescente e inclusión social, Unicef

Mariko Kagoshima – Representante adjunta, Unicef

Coordinación

Ricardo Barrientos – Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Abelardo Medina – Economista sénior, Icefi

Alejandra Contreras – Economista sénior, Icefi

Enrique Maldonado – Economista sénior, Icefi

Walter Figueroa – Economista investigador, Icefi

Gustavo Molina – Economista investigador, Icefi

Mark Peñate – Asistente de investigación, Icefi

José Rodrigo Monzón – Asistente de investigación, Icefi

Patricia Villatoro – Asistente de investigación, Icefi

Producción y Supervisión

Diana De León – Oficial de Comunicación, Icefi

Fotografía de portada

Unicef

Diseño y Diagramación

Ivonne de Vera

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

ISBN

978-9929-674-06-6

Guatemala, Centroamérica, diciembre de 2014



Con el apoyo de:



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world



El contenido y las opiniones de este documento son responsabilidad de los autores, y no representan necesariamente la opinión de la Embajada de Suecia en Guatemala y de las instituciones donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a las direcciones electrónicas comunicacion@icefi.org, info@icefi.org. Puede descargar la versión electrónica en <http://www.unicef.org/guatemala/spanish/> y en www.icefi.org.

RESUMEN

Un contexto político complejo, marcado por la anticipación del año electoral, propició que el presupuesto público para 2015 en Guatemala fuera aprobado como resultado de una negociación política opaca y ajena a los intereses de la ciudadanía. Se lamenta que el presupuesto aprobado contenga serios retrocesos en materia de transparencia fiscal, lo cual resta legitimidad y promueve el rechazo a las medidas tributarias y el endeudamiento público aprobado. Ante esta realidad, se advierte que el Gobierno arrancará el ejercicio fiscal 2015 con la perspectiva que no podrá alcanzar las previsiones de ingresos tributarios incluidas en el presupuesto aprobado, lo que es debido, por un lado, a acciones legales de los sectores empresariales directamente afectados por las medidas tributarias aprobadas, pero por otro, la administración tributaria afronta una crisis institucional que afecta severamente su efectividad. El Icefi advierte además que existen compromisos de gasto público que posiblemente no fueron incluidos dentro del presupuesto aprobado, tal el caso del incremento salarial pactado con el magisterio nacional. De tal cuenta, Icefi y Unicef buscan hacer hincapié en la prioridad, e importancia estratégica, que representa la inversión pública para la realización de los derechos de la niñez y la adolescencia. La misma es el camino para articular un proceso de desarrollo que responda a la persistente exclusión e inequidad que les aqueja. Los niños, niñas y adolescentes deben encontrar en Guatemala un país que catapulte sus sueños y no un trampolín que los obligue a buscar, en lugares diferentes, un mejor proyecto de vida.

Palabras clave: desigualdad, niños, niñas, adolescentes, Guatemala, diagnóstico, finanzas, públicas, política, fiscal, presupuesto, educación, salud, Icefi, Unicef, ministerio, SAT, desarrollo, gasto, inversión, ingresos, social, impuesto, recaudación, renta, ISR, valor, agregado, IVA, carga, tributaria, PIB, poder, organismo, ejecutivo, legislativo, congreso, república, aprobado, proyecto, bonos, tesoro, préstamo, Bid, Banco Mundial, aduana, reforma, ley, actualización, ciudadanía, magisterio, nacional, 2014, 2015, regalías, telefonía, transparencia, resultados, minería, agujero, decreto.

ABSTRACT

A complex political environment, marked by the upcoming electoral year, meant that the approval of Guatemala's 2015 budget was the result of a political negotiation which lacked transparency and which is far removed from serving its citizen's interests. Regrettably, the approved budget includes serious setbacks for fiscal transparency, which lessens its legitimacy and promotes the rejection of approved tax measures and public debt. Against this backdrop, Icefi cautions that the Government will start 2015 knowing that it will be unable to meet the levels of tax revenues forecast in the approved budget, which is due, on the one hand, to the lawsuits brought by business interests directly affected by the approved tax measures, but on the other hand, the tax administration is facing an institutional crisis, severely hampering its effectiveness. Icefi additionally notes that there are public expenditure commitments which were possibly not be included in the approved budget, such as the wage increase agreed with school teachers. Thus, Icefi and Unicef want to highlight as a priority, and as strategically important, public investment towards fulfilling the rights of children and adolescents. In fact, such an investment is considered the right way to articulate a development process that responds to the persistent exclusion and inequality that plagues them. For children and adolescents, Guatemala should be a springboard for their dreams, not a springboard which forces them to seek a better life elsewhere.

Key words: Inequality, children, adolescents, Guatemala, diagnostic, finance, public, politics, policy, fiscal, budget, education, health, Icefi, Unicef, ministry, SAT, development, expenditure, investment, revenues, social, tax, collection, income, value, added, VAT, burden, GDP, power, branch, executive, legislative, congress, republic, approved, project, bonds, treasury, loan, IDB, World Bank, customs, reform, law, act, citizenship, teacher, national, 2014, 2015, royalties, telecom, transparency, results, mining, hole, decree.

ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	9
I. Contexto de Guatemala	12
1.1 Contexto social	13
1.2 Contexto económico	15
1.3 Contexto financiero – político: politización excesiva de las decisiones más importantes sobre las fuentes de financiamiento del gasto público.	17
1.3.1 El financiamiento del presupuesto como herramienta política.	17
1.3.2 Reacomodo luego del fin del bloqueo parlamentario vía abuso de las interpelaciones: la no aprobación del proyecto de presupuesto de 2014	20
1.3.3 Solución a la crisis financiera de 2014 y aprobación del presupuesto de 2015: la negociación espuria toma el lugar del bloqueo legislativo.	24
II. El presupuesto público para 2015	28
2.1 Ingresos	29
2.2 Gasto y resultados	32
2.2.1 Clasificación por tipo de gasto	33
2.2.2 Gasto público según finalidad	34
2.3 Inversión en niñez y adolescencia	36
2.3.1 Composición institucional de la inversión directa en niñez y adolescencia	38
2.3.2 Ministerio de Educación.	31
2.3.3 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	39
2.3.4 Ministerio de Desarrollo Social	40
2.3.5 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	42
2.4 La gestión por resultados en el presupuesto 2015: las metas físicas en el presupuesto 2015	45
III. Conclusiones	54
IV. Recomendaciones	59
V. Referencias Bibliográficas	61
VI. Anexo	63
Anexo 1: indicadores del Sistema Nacional de Indicadores Educativos (SNIE)	63

PRESENTACIÓN

La sociedad debe comprender que el presupuesto es un instrumento de política que le pertenece, alejándose de esa percepción poco democrática en la que el presupuesto es una exclusividad del Gobierno o de élites económicas o políticas. Como el principal instrumento de la política fiscal, sólo podrá gozar de legitimidad si responde al principio ético –y constitucional- de perseguir el bien común, y no priorizar los intereses sectoriales o político partidarios.

Este análisis presupuestario y fiscal se publica en una coyuntura marcada por la controversial aprobación por parte del Congreso de la República de Guatemala del presupuesto, y todas sus fuentes de financiamiento, incluyendo un impuesto nuevo, reformas a impuestos existentes y endeudamiento público. Por un lado, es positivo que en 2015 en la agenda legislativa no figurará la urgente y casi desesperada necesidad de aprobar operaciones de crédito público, especialmente bonos del Tesoro o préstamos externos, para financiar el presupuesto en ejecución. Sin embargo, por otro lado, lo aprobado incluyó desafortunadas medidas legislativas que constituyen graves retrocesos en materia de transparencia fiscal y control del gasto público. Retrocesos que ponen en una crisis de legitimidad las reformas tributarias y la deuda pública aprobada, y que ya empiezan a ser objeto de rechazo por parte de varios sectores, y una vez cobre vigencia la legislación aprobada, seguramente también serán objeto de impugnación legal.

Informar y comunicar sobre la complejidad de estos aspectos es una necesidad casi vital en el umbral del inicio del proceso electoral que culminará en los comicios de septiembre de 2015, y que seguramente se prologará en una segunda vuelta para la elección presidencial en noviembre. Con este documento de diagnóstico, se da inicio a un esfuerzo especial en el año electoral, para ofrecer como un primer paso información y análisis, técnicamente sustentado de la situación real de las finanzas públicas de Guatemala, para comprender hoy cuál será la situación financiera que dejará el gobierno saliente. En su momento se dará un segundo paso, con nuestros Nos Toca, en los que se ofrecerá información y análisis de la situación real de las finanzas públicas que encontrará el nuevo gobierno, en especial, en lo relativo a las inversiones en niñez y adolescencia.

Los diagnósticos de la situación fiscal que dejará el gobierno saliente y que encontrará el gobierno entrante serán premisas clave para la evaluación de la oferta electoral. En particular, la evaluación de las propuestas de planes de gobierno requiere una línea de base, para la cual este documento sin duda constituye un insumo necesario, ya disponible.

El presente documento plantea cuáles seguramente serán los parámetros con los cuales se evaluarán los contenidos programáticos de la oferta electoral: los contextos social, económico y político; la situación de los ingresos fiscales y el crédito público, en especial de los ingresos tributarios por ser la principal fuente de financiamiento del gasto público; la situación del gasto público, desde varias perspectivas, por tipo de gasto, por la institución que lo ejecuta o por su finalidad y función.

En cuanto a la evaluación y análisis del gasto público, no puede dejarse de lado el reconocimiento que en alianza estratégica Unicef y el Icefi han hecho para estimar la inversión pública destinada a la niñez y la adolescencia (IPNA) como rubro estratégico y prioritario. De hecho, a criterio de ambas entidades, la base para la evaluación de la oferta electoral, necesariamente debe incluir este componente, para que el fortalecimiento de la IPNA llegue a convertirse en una demanda del electorado a los partidos políticos y sus candidatos.

ACTUALIZACIÓN

Estimado lector y lectora:

Hacemos de su conocimiento que el presente documento tuvo como cierre editorial el 18 de diciembre de 2014. No obstante, a partir de dicha fecha se han suscitado una serie de medidas y eventos que tienen impacto sobre el manejo del presupuesto público aprobado para 2015. Por esta razón, a continuación se ofrece un resumen de dichos acontecimientos, cuyas repercusiones, especialmente en el ámbito legal, se encuentran en pleno debate, y en algunos casos, en espera de una resolución final.

1. El 19 de diciembre de 2014 los operadores de telefonía presentaron ante la Corte de Constitucionalidad (CC) un amparo. El 29 de diciembre de 2014 la CC resolvió suspender provisionalmente todos los artículos que contienen el nuevo impuesto de telefonía (artículos del 62 al 75 del Decreto 22-2014). Está pendiente que la CC se pronuncie en forma definitiva sobre este amparo.
2. El 1 de enero de 2015, la Cámara del Agro presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de varios artículos de la ley del presupuesto y de todos los impuestos creados (todo el Libro II del Decreto 22-2014). El 8 de enero de 2015 la CC resolvió:
 - a. Suspender provisionalmente la excepción a la prohibición de usar deuda para financiar gasto corriente (contenida en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto), la cual el Congreso incluyó en un párrafo del artículo 33 del Decreto 22-2014.
 - b. Suspender provisionalmente la excepción de la prohibición de contratar ONG (contenida en el artículo 33 bis de la Ley Orgánica del Presupuesto), que favorecía a los Consejos Departamentales de Desarrollo, que el Congreso incluyó en el artículo 56 del Decreto 22-2014.
 - c. Suspender provisionalmente la excepción de la obligación del Certificado de Disponibilidad Financiera (CDF, contenida en el artículo 26 bis de la Ley Orgánica del Presupuesto), que el Congreso incluyó en el artículo 57 del Decreto 22-2014.
 - d. Suspender provisionalmente la prohibición de aumentar o reducir las asignaciones para salud y educación, que el Congreso incluyó en el artículo 58 del Decreto 22-2014.
 - e. Debido a que la CC ya había resuelto la suspensión provisional del impuesto de telefonía (artículos de 62 al 75 del Decreto 22-2014), con respecto a esta materia indicó que no procedía acción adicional.

La CC no resolvió suspender provisionalmente el resto de normas impugnadas por la Cámara del Agro. Es decir, principalmente, continúan vigentes el incremento a las regalías mineras y el incremento al Impuesto a la distribución de cemento.

3. Por error, en los cambios legales aprobados por el Congreso, no se consideró el contenido del artículo 64 de la Ley de Minería, en el cual se establece que las regalías se cobran por año vencido. Esto quiere decir que en 2015 el incremento a las regalías mineras estará vigente, pero se cobrará hasta 2016, lo cual genera desde ya un desfinanciamiento del gasto ("agujero fiscal") de Q 380 millones.

Con base en estas consideraciones, el Icefi estima que si el impuesto de telefonía es decretado inconstitucional, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) no mejora su gestión, y debido al error en el incremento en las regalías mineras, el Gobierno enfrenta desde ahora un "agujero fiscal" de más de Q 2 millones (Q 1,344 millones por el impuesto de telefonía, Q 380 millones por el error en las regalías mineras y unos Q 700 millones presupuestados como recaudación adicional a obtener por eficiencia administrativa de la SAT) para 2015, lo cual tiene repercusiones de consideración para el manejo de las finanzas públicas, especialmente con respecto al impacto que pueda generar en la inversión dirigida hacia la niñez y adolescencia, la cual es imperativo que sea priorizada y ejecutada con la mayor calidad posible.

INTRODUCCIÓN

Acercarse a comprender las complejidades de la coyuntura fiscal guatemalteca requiere el análisis de un contexto amplio que va más allá del año inmediato anterior, o de aspectos puramente financieros o económicos.

En el ámbito político en 2013 y 2014 se operaron cambios importantes que están redefiniendo la forma en la que se expresa y afecta un nivel excesivo de politización en las principales decisiones de la política fiscal. En esta coyuntura es que se registró quizá uno de los principales cambios de los últimos años: la Corte de Constitucionalidad emitió en 2013 un criterio con el cual, el abuso de la interpelación de los ministros de Estado, deja de ser un instrumento para bloquear la actividad legislativa del Congreso de la República.

Este cambio en la forma en la que se ejerce el poder en el Organismo Legislativo tuvo impactos directos en la gestión de las finanzas públicas. El abuso del juicio político a los ministros de Estado permitió elaboradas tácticas políticas, en las que, por ejemplo, en un momento se aprobó el presupuesto, pero no alguna de sus fuentes de financiamiento. Este fue justamente el caso del presupuesto de 2013, para el cual fueron aprobadas las asignaciones de gasto, las previsiones de ingresos, la autorización para la deuda bonificada, pero no préstamos externos, que constituían fuente de financiamiento de asignaciones de gasto aprobadas.

Sin la posibilidad de bloquear el avance en la agenda legislativa, la oposición quedó sin incentivos para apoyar la aprobación de los presupuestos, tal como ocurrió con el proyecto de presupuesto para 2014. Como resultado y con cierta recuperación del control legislativo, al inicio de 2014 se observó un Ejecutivo confiado, hasta el punto en que se atrevió a contratar deuda bonificada sin la autorización del Legislativo. Lamentablemente, este terminaría demostrando ser un grave error de cálculo para el oficialismo, ya que el monto de bonos que logró colocar sin autorización del Legislativo resultaba insuficiente para financiar la totalidad del gasto en el presupuesto vigente. De este error, fue sólo cuestión de tiempo para que el Gobierno se viera envuelto en una crisis financiera muy seria, en la que se empezaron a incumplir compromisos de gasto, tales como salarios en las entidades descentralizadas y autónomas, así como graves carencias de insumos hospitalarios o combustible para los vehículos de las fuerzas de seguridad.

La afrenta del Ejecutivo al Legislativo al haber colocado bonos del Tesoro sin la autorización respectiva se tornó en un pesado lastre, ya que la oposición política rechazó los pedidos cada vez más desesperados del Ejecutivo porque el Congreso aprobara deuda bonificada adicional para resolver la crisis. Ante la negativa del Congreso, irremediablemente la crisis se agudizó al punto que tanto el oficialismo como la oposición empezaron a perder capital político ante una ciudadanía afectada severamente por la crisis financiera en el Gobierno.

El desgaste político para todos dio paso a negociaciones entre el Gobierno y la oposición. Estas negociaciones giraron en torno a dos medidas de política fiscal: aumentar la autorización para contraer deuda bonificada en 2014 y superar la crisis financiera, y el presupuesto de 2015. Estas negociaciones transcurrieron por lo menos en dos vías: una, en la que un sector de la oposición buscaba introducir controles estrictos y medidas de transparencia para el gasto público de 2015, ante el temor que el Gobierno pudiese malversar un presupuesto abultado y sin controles durante el año electoral, y así favorecer su campaña política. La otra vía fue una negociación secreta, y a puerta cerrada, con el partido de oposición que contaba con más diputados.

El Gobierno desechó la opción de aplicar controles y medidas de transparencia, prevaleciendo la negociación espuria, y con ello aprobó en el presupuesto para 2015 la autorización para contratar más deuda bonificada en 2014, préstamos externos para 2015, un nuevo impuesto a la telefonía e incrementos a las regalías mineras y al impuesto a la distribución de cemento. Lamentablemente lo aprobado no sólo no incluyó el fortalecimiento de los controles sobre el gasto público, sino que además se adoptaron medidas que constituyen graves retrocesos en transparencia fiscal, así como asignaciones de gasto cuestionables e ilegítimas.

Los retrocesos en transparencia aprobados están generando al Gobierno del Presidente Pérez Molina otra crisis de legitimidad, agudizada por el hecho que en 2015 será año electoral. El rechazo ciudadano está creciendo, y con ello la desconfianza en que el Gobierno pueda malversar los recursos adicionales producto de las medidas tributarias aprobadas, a través del desvío para el financiamiento de la campaña electoral del partido oficial. Los principales sectores empresariales afectados por las medidas tributarias ya empezaron a accionar en contra de lo aprobado, en donde destaca la acción de los operadores de telefonía de devolver a la Superintendencia de Telecomunicaciones 6 millones de líneas telefónicas que se tenían en calidad de reserva. No se descarta que una vez cobren vigencia las nuevas disposiciones legales, éstas podrían ser objeto de acciones de inconstitucionalidad.

Acciones como las tomadas por las empresas del sector de telecomunicaciones están erosionando la base sobre la cual se calcularon las previsiones de ingresos tributarios aprobadas en el presupuesto para 2015. El análisis del Icefi revela que, sólo con las medidas de rechazo hasta ahora, el Gobierno arrancará 2015 con un «agujero fiscal» que sobrepasa los Q 1,000 millones. Para evitar nuevas crisis financieras como la sufrida en los últimos meses de 2014, el Icefi recomienda revisar las previsiones de ingresos tributarios incluidas en el presupuesto aprobado para 2014, y ajustarlas a la realidad que indican los cálculos técnicos.

Además de la necesidad de ajustar a la baja las previsiones de ingresos, se advierte que la recaudación presupuestada incluye también más de Q 1,000 millones por recaudación adicional resultado de las acciones administrativas y de fiscalización de la administración tributaria. Sin embargo, es posible dudar razonadamente de estos montos, ante la realidad de la crisis institucional por la que atraviesa la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Es recomendable que la única forma de lograr estos ingresos adicionales sea el que la SAT inicie en el muy corto plazo un programa de recuperación muy efectivo, en una demostración extraordinaria de voluntad política por parte del Gobierno.

Por el lado del gasto público, hay una mayor preocupación ante la posibilidad que en el presupuesto aprobado para el Ministerio de Educación (Mineduc) no hayan sido incluidos los recursos necesarios para la cobertura de los compromisos salariales derivados del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito en 2013 entre el Gobierno y el magisterio nacional. Por ello es necesario que el Mineduc informe, de manera detallada y transparente, los compromisos y medidas asociadas a este pacto colectivo.

El Icefi y Unicef reiteran la importancia y el valor de la inversión pública destinada a la niñez y la adolescencia, como rubro estratégico y prioritario dentro del presupuesto de egresos

para cada ejercicio fiscal. Los análisis muestran que en el presupuesto aprobado para 2015 las asignaciones no representan el alcance de mejores metas, y contrario a la percepción inicial o sesgada que genera el análisis de cifras en términos nominales, en realidad la inversión en términos reales, o como porcentaje del gasto social, es más bien magra, en demasiados casos y aplica recortes a rubros importantes y con gran impacto en la población más necesitada.

Finalmente se advierte que en el presupuesto aprobado para 2015 se incluyeron asignaciones de gasto anómalas, como el caso de Q 1,965 millones destinados a “otros aportes” a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, mientras que por otro lado se aplicaron recortes injustificados a programas importantes de gasto social. Al final de este documento se plantea una serie de recomendaciones que contribuirían a enmendar estas anomalías, y sobre todo, a reducir el grado de opacidad e ilegitimidad que está causando niveles crecientes de rechazo ciudadano.



©UNICEF

CONTEXTO DE GUATEMALA

1

CONTEXTO DE GUATEMALA



©UNICEF

1.1 CONTEXTO SOCIAL

Guatemala permanece como uno de los países con mayores desigualdades de ingreso y con indicadores de desarrollo humano que invitan a reflexionar que los logros encaminados hacia proveer a las personas de mayores oportunidades -en términos de gozar una vida prologada y saludable, educación y recursos para una vida decente-¹ requieren de una mejor priorización e impacto, para evitar que se diluyan a causa de la persistente desigualdad. Al respecto, en tanto que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se estimó en 0.628 para 2013, el Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad (IDH-D)² se ubicó en 0.422, lo que implica que se tiene una pérdida del 32.8% en el proceso

de construcción del desarrollo humano, luego de descontar el nivel de inequidad. La pérdida estimada para Guatemala es la mayor de Centroamérica, siendo esto reflejo de un coeficiente de Gini³ de 55.9 para 2013, todavía uno de los más altos de Latinoamérica.

Según las últimas estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012), el índice de pobreza multidimensional⁴ -que detalla privaciones más amplias a las mediciones básicas de ingresos- alcanzó, en su intensidad media, al 62% de la población nacional. La intensidad extrema de este índice llegó a un 30% de la población. De tal forma, en el área rural e indígena la pobreza multidimensional media llegó hasta un 87% y un 83% de la población, respectivamente.

Tabla 1

Centroamérica: indicadores de desarrollo y desigualdad				
Países de Centroamérica	IDH	IDH-D	Pérdida total (%)	Coficiente de Gini
Costa Rica	0.763	0.611	19.9	50.7
El Salvador	0.662	0.485	26.7	48.3
Honduras	0.617	0.418	32.2	57.0
Nicaragua	0.614	0.452	26.4	40.5
Panamá	0.765	0.596	22.1	51.9
Guatemala	0.628	0.422	32.8	55.9

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de PNUD (2014). Informe de Desarrollo Humano.

1 PNUD (2014)

2 El Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad (IDH-D) toma en consideración no sólo los logros medios de un país en el ámbito de la salud, la educación y los ingresos, sino cómo se distribuyen estos avances entre los ciudadanos "descontando" a la media de cada dimensión un valor que depende del nivel de desigualdad del país.

3 El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100.

4 Índice de medición de pobreza que muestra la índole e intensidad de la pobreza en tres aspectos: educación, salud (sanidad) y nivel de vida en 10 indicadores, entre estos: años de escolarización, niños y niñas escolarizadas, mortalidad infantil, nutrición, electricidad, saneamiento, agua potable, tipo de suelo en la casa, combustibles usados en las casas y bienes adquiridos.

Con respecto al mercado laboral destaca que en 2014 el 69.3% de la población ocupada se ubicó en el sector informal de la economía,⁵ en tanto que el 14.4% trabajó menos de la jornada normal de trabajo, aun cuando deseó trabajar más horas y tuvo disponibilidad para hacerlo. Hacia 2013 la expectativa de vida se mantuvo en 72.1 años; en promedio la población contó con 5.6 años de escolaridad y la tasa de mortalidad materna fue de 120 por cada 100,000 nacidos vivos. En tanto solamente el 49.1% de las mujeres mayores de 15 años participaron en la población activa, en contraste con el 88.2% de los hombres.

Por otra parte, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE), se estima que durante 2014 habitaron 7.8 millones de niños, niñas y adolescentes en Guatemala (49% de sexo femenino y 51% masculino), de los cuáles el 35% tiene menos de 5 años y el 86% son menores de 15 años. La educación a la que tienen acceso, o bien, a la que pueden acceder, y que depende de sus responsabilidades a tan temprana edad, no es de alto nivel. Se estima que tan solo el 68% que inicia primaria, logra finalizarla (Unicef, 2014a)⁶; mientras que tan solo un 42% cursa el nivel básico; en tanto que solo un cuarto cursa el nivel diversificado. En otras palabras, el 61% de adolescentes, entre 16 y 18 años, no se inscribieron en ningún ciclo educativo durante 2013.

En 2012 se estimó una tasa de mortalidad en menores de 5 años de 32 por cada 1,000 nacidos vivos (muy similar a la de Irak con 34 por cada 1,000 nacidos vivos), a raíz de la muerte de 15 mil menores de 5 años en dicho año. Casi la mitad de estas muertes (7 mil) fue en recién nacidas(os) y la mayoría se concentró en el primer año de vida (12 mil muertes) (Unicef, 2013: 45)⁷. Por su parte, el Observatorio de Salud Reproductiva (Osar) reportó a agosto de 2014 un total de 1,272 partos en niñas de 10 a 14 años⁸.

No obstante, a pesar de su baja educación y debilitada salud, casi uno de cada seis niños, niñas y adolescentes, entre 7 y 17 años, casi 460 mil niños y 198 mil niñas en 2013, trabajó para colaborar en la provisión de su familia. La mayoría de ellas y ellos eran indígenas (65%) y del área rural (68%). De ellas y ellos 471 mil tenían entre 14 y 17 años (72%), 162 mil niñas y niños trabajadores tenían entre 10 y 13 años (25%) y casi 24 mil tenían entre 7 y 9 años (4%) (ENEL II - 2013).

Asimismo, entre 2013 y 2014 cerca de 17,000 niños y niñas salieron de Guatemala sin acompañamiento rumbo a los Estados Unidos. La mayoría emprendieron este camino forzados por la necesidad de encontrar un trabajo dada su condición de privación, o bien, desplazados por la violencia o por la búsqueda de una reunificación familiar, en una ya constante inercia migratoria (Acnur, 2014).

La importancia de apoyar a la niñez y adolescencia en transformar sus vidas radica en que en los próximos 46 años, las y los menores de 15 años, pasarán de ser 40% de la población guatemalteca en 2014 a 19.4% en 2060, mientras las personas mayores de 45 años pasarán del 15% en 2014 a 37% de la población en 2060. Se estima además que la población de menores de 20 años que viven áreas urbanas pasará de 50% en 2014 a 76% en 2060 (Celade, 2013). Esta transición demográfica prevé cambios serios con relación a la capacidad de consumo de la población, frente a las dinámicas de desempleo y exclusión prevalecientes. Con una población en envejecimiento los sistemas de seguridad social, los ingresos e inversiones del Estado y toda la estructura productiva nacional quedarían vulnerables, frente a una población crecientemente inactiva, si no se producen hoy los cambios necesarios para asegurar el presente y futuro de la niñez y adolescencia.

5 Representa el porcentaje de la población ocupada de 15 años y más de edad en el sector informal respecto al total de ocupados del mismo rango de edad. Los ocupados informales son aquellos que trabajan en empresas con menos de seis empleados. Se incluyen los jornaleros o peones, se excluyen los patronos y cuenta propia con educación superior

6 Unicef (2014). Estado Mundial de la Infancia.

7 Unicef (2013). Committing to Child Survival: A Promise Renewed Progress Report.

8 La ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (Decreto del Congreso de la República número 9-2009) tipifica toda relación sexual con niñas, niños y adolescentes menores de 14 años como violación sexual.

1.2 CONTEXTO ECONÓMICO

En muchos de los círculos políticos y tecnócratas del país se ha presumido desde hace mucho tiempo del hecho que uno de los más grandes activos de la economía guatemalteca es la estabilidad lograda en materia de precios. Esta estabilidad se ha traducido en una relativa estabilidad cambiaria, de la tasa de interés, del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y del resto de las principales variables macroeconómicas del país.

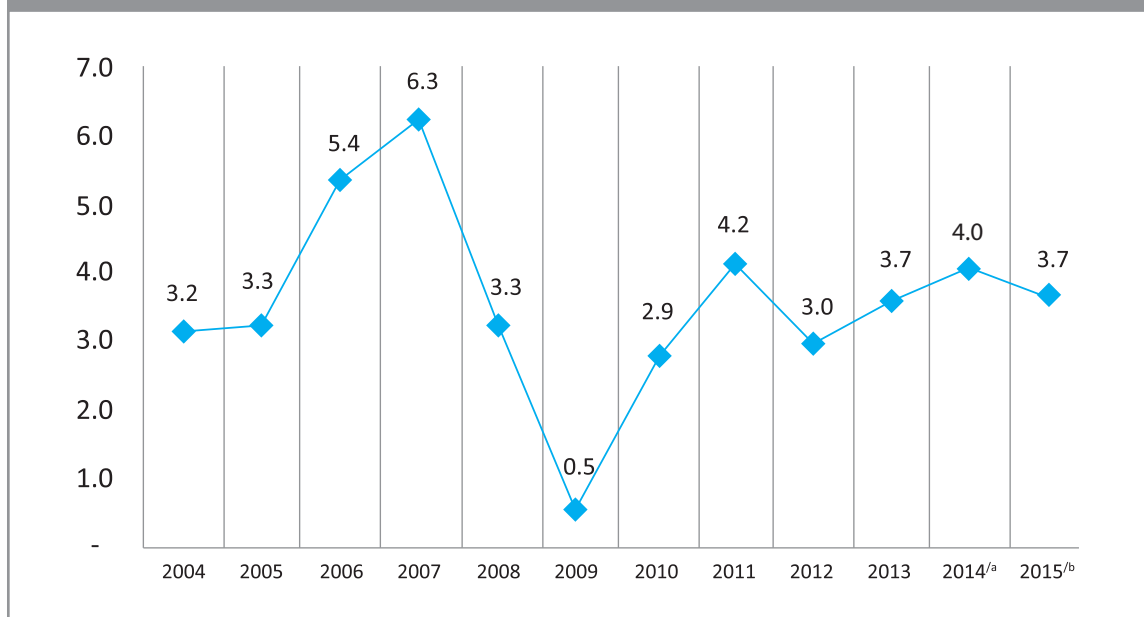
La economía guatemalteca ha manifestado durante el período 2012-2014 una tasa de crecimiento promedio del orden del 3.3%, muy cercana a su potencial calculado del 3.5% (FMI, 2013). Dicha dinámica se ha logrado en términos generales por un comportamiento relativamente constante de la formación bruta de capital fijo, especialmente el de origen privado que ha estado creciendo a una tasa promedio simple del 8% durante los últimos tres años, mientras que la inversión pública ha reportado un retroceso por el reacomodo presupuestario practicado durante el gobierno actual.

Aun cuando la dinámica económica ha sido razonablemente apropiada en los últimos tres años, no ha alcanzado a recuperar los niveles observados durante el período 2006-2007. Tampoco ha sido suficiente para lograr un crecimiento del PIB per cápita en forma sostenida, derivado del hecho que la población en el país se incrementa al 2.4% (INE, 2014).

Por su parte, el objetivo de la política monetaria continuó siendo el de garantizar la estabilidad de precios, situación que se estimó en peligro al final de la década pasada, y cuyas acciones se tradujeron en tasas inflacionarias que se colocaron entre 3.5% y 4.5% durante el período 2012-2014. Dicho propósito se alcanzó por medio del sostenimiento de una estrategia agresiva de operaciones de mercado abierto y la determinación de la tasa líder de interés, por encima de los valores del mercado, que aun cuando protegió la estabilidad de precios, restringió severamente la demanda agregada del país. En noviembre de 2013 el Banco de Guatemala (Banguat) redujo la tasa líder de interés al 4%, en un intento de reactivar la economía, aprovechando el hecho que los

Gráfica 1

Guatemala: tasa de crecimiento del PIB real, período 2004-2015



Fuente: Icfi/Unicef con base a cifras del Banco de Guatemala.

^{a/} Cifras estimadas.

^{b/} Estimaciones del FMI.

niveles inflacionarios se encuentran dentro de los límites establecidos para el presente año.

El sector externo continuó su dinámica, reportando un nivel de déficit en cuenta corriente del 2.5% del PIB, producto principalmente de un déficit en balanza comercial, promedio, del orden del 13.6% del PIB, que es compensado en forma significativa por el flujo de remesas internacionales, al punto que si se acumularan las remesas anuales recibidas durante el período 2005-2013, éstas representarían ingresos equivalentes al 94.6% del PIB de 2014. Estas remesas familiares financian anualmente en promedio el equivalente al 9.4% del PIB, por lo que el déficit en cuenta corriente luce mucho menor, debido a que es sostenido artificialmente por el trabajo de los migrantes guatemaltecos, que además contribuyen a financiar el 10.9% del consumo interno.

La relativa estabilidad económica ha contribuido al mantenimiento prácticamente constante del desempleo abierto en el país, el cual se situó, conforme a datos de Cepal (2014) en el 3.8% de la población económicamente activa (PEA) al final de 2013. Este valor, sin embargo, no toma en consideración la importancia del sector informal en el país, el cual emplea a cerca del 70% de la PEA y que definitivamente es una tarea pendiente para Guatemala.

En materia macrofiscal, la situación permaneció prácticamente inalterada durante los tres años de ejercicio del actual Gobierno de la República. Durante el período, el tamaño del gobierno se mantuvo alrededor del 14% del PIB y fue financiado por medio de una carga tributaria cercana al 11%, y un déficit fiscal promedio para la Administración Central del orden de 2.3% del PIB. Estos resultados se obtuvieron a pesar de haberse aprobado al inicio de 2012 una

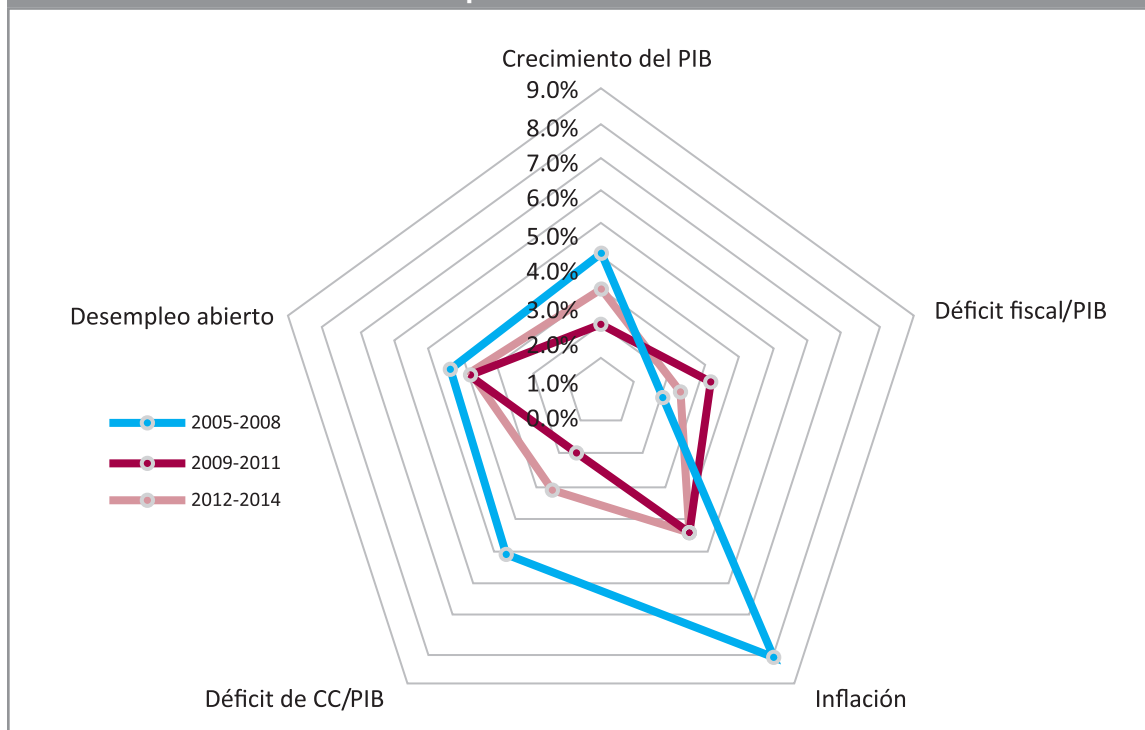
reforma tributaria que logró incrementar la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR), pero no logró el aumento esperado en los ingresos tributarios por cerca del 1% del PIB.

En la práctica, tanto las acciones legales en contra de las medidas legislativas para el fortalecimiento de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), como las decisiones del Organismo Ejecutivo que revirtió componentes de la reforma que tenían potencial recaudatorio, así como por el debilitamiento de la SAT, produjeron que la carga tributaria prácticamente se estancara.

La gráfica siguiente muestra la trayectoria de las principales variables macroeconómicas de Guatemala, en tres diferentes momentos históricos. El primero de ellos, 2005-2008, plantea el comportamiento durante el período pre-crisis; 2009-2011, que puede considerarse como el período vinculado a la Gran Recesión Mundial, y 2012-2014 que identifica, además de la situación posterior a la crisis, al gobierno del Presidente Pérez Molina. Puede observarse que la economía manifestó una mayor dinámica en el primero de los períodos, aunque con un mayor relajamiento en los controles del déficit en cuenta corriente y de la inflación, mientras que el segundo período, propio de la situación de crisis, presenta menores crecimientos del PIB, menor déficit en cuenta corriente producto de la contracción económica y un mayor déficit fiscal, vinculado a endeudamiento público para paliar los efectos de la crisis. Finalmente, el período 2012-2014 se caracteriza por una mayor estabilidad de precios, que ha restringido el crecimiento económico y una política fiscal acomodaticia a las necesidades del objetivo de control de precios, pero sin impulsar el crecimiento económico ni el bienestar social.

Gráfica 2

Guatemala: comportamiento de las principales variables macroeconómicas, período 2005-2014



Fuente: Icefi/Unicef con cifras del Banguat, FMI y Cepal

1.3 CONTEXTO FINANCIERO –POLÍTICO: POLITIZACIÓN EXCESIVA DE LAS DECISIONES MÁS IMPORTANTES SOBRE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

1.3.1. El financiamiento del presupuesto como herramienta política

En un sistema político democrático funcional el poder se distribuye equilibradamente entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el ámbito de las finanzas públicas, es correcto y deseable que sea el Ejecutivo el que elabore propuestas técnicas para el presupuesto público, incluyendo los gastos, los ingresos y el endeudamiento público, y que le

corresponda al Legislativo aprobar o improbar esas propuestas. Siendo el Legislativo un ente eminentemente político es inevitable cierto grado de politización en las decisiones sobre la aprobación de los instrumentos para la gestión de las finanzas públicas. Un sistema electoral y de partidos políticos fuerte y representativo de la voluntad ciudadana evita la politización excesiva en estas decisiones.

En este sentido, la bien conocida deficiencia y disfuncionalidad del sistema electoral y de partidos de Guatemala⁹ provoca una politización excesiva en las decisiones parlamentarias sobre la aprobación de instrumentos para la gestión de las finanzas públicas. En años recientes esta forma de politización se ha manifestado en tácticas parlamentarias enmarcadas en un esquema en el que el oficialismo carece de mayoría parlamentaria, y está obligado a negociar

9 Véase, por ejemplo, Sánchez, O (n.d.). Guatemala's Party Non-System: A Case Study in Under-institutionalization", Iowa State University, o los estudios disponibles en http://www.academia.edu/6048566/Guatemalas_Predicament_Electoral_Democracy_without_Political_Parties, http://www.idea.int/publications/funding-of-parties-in-la/upload/inlay_FPP-guatemala.pdf o <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/6959/6931>

con la oposición política representada en el Congreso de la República. Un ejemplo de este tipo de tácticas es aprobar las asignaciones de gasto en el presupuesto,¹⁰ pero dejar pendientes de aprobación algunas de las fuentes de financiamiento para cubrir ese gasto aprobado, en especial, endeudamiento público.¹¹

Al aplicar esta táctica, en un primer paso la oposición aprovecha que el oficialismo está obligado a negociar debido a que carece de mayoría, y acuerdan la aprobación del presupuesto con las asignaciones de gasto, las previsiones de ingresos corrientes, la autorización para la emisión y la autorización para colocar de bonos del Tesoro, pero no préstamos contratados o por contratar con instituciones financieras internacionales.¹² En un segundo paso, la oposición anuente a negociar con el oficialismo tiene una oportunidad para lograr réditos políticos o prebendas,¹³ a cambio de los votos para aprobar los préstamos incluidos en el presupuesto como fuente de financiamiento del gasto.

El financiamiento del gasto público en el

ejercicio fiscal 2013 es un ejemplo del uso intensivo de esta táctica. En un primer paso, en octubre de 2012 el oficialismo y grupos de la oposición política acordaron la aprobación del presupuesto para 2013,¹⁴ pero no aprobaron los préstamos externos incluidos como fuentes de financiamiento del gasto aprobado. En particular, entre estos préstamos pendientes de aprobación en 2013 destacaron uno por US\$ 237.2 millones contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otro por US\$ 200.0 millones contratado con el Banco Mundial, equivalentes al 46% de los desembolsos de préstamos externos presupuestados en 2013.

El Organismo Ejecutivo presentó al Congreso de la República las iniciativas de ley para solicitar la aprobación de ambos préstamos en octubre de 2012,¹⁵ con la intención de lograr su aprobación simultánea al presupuesto de 2013. Sin embargo, el opositor partido Libertad Democrática Renovada (LIDER)¹⁶ prolongó una interpelación al Ministro de Cultura y Deportes, bloqueando la actividad del Pleno del Congreso,¹⁷ y con ello la aprobación parlamentaria de ambos préstamos.¹⁸

10 Facultad exclusiva del Congreso de la República, de conformidad con lo que establece la literal b) del artículo 171 de la Constitución Política de la República.

11 Facultad exclusiva también del Congreso de la República, de conformidad con la literal i) del mismo artículo 171 constitucional.

12 El artículo 65 de la Ley Orgánica del Presupuesto permite incluir en el presupuesto operaciones de crédito público que presenten una situación de negociación avanzada y que permita prever su desembolso en el ejercicio fiscal que se está aprobando.

13 Se ha denunciado tráfico de influencias o la búsqueda de contratos sesgados u otras prebendas en estas negociaciones. Por ejemplo, véase: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Nacionales-pactos-politicos-denuncian-compra-de-votos-para-bonos_0_1225677421.html o <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/une-acusa-pp-lider-comprar-votos-para-presupuesto>.

14 Decreto del Congreso de la República número 30-2012 (en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2012/CCXCV0750200010030201208112012.pdf>). El proceso de aprobación fue anómalo, ya que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República emitió su dictamen favorable el martes 23 de octubre de 2012, el cual fue formalmente recibido por la Secretaría del Congreso a las 13:06 horas de ese mismo día (en línea en <http://old.congreso.gob.gt/uploadimg/archivos/dictamenes/1233.pdf>), y según el diario de sesiones del Congreso de ese día (en línea en: <http://www.congreso.gob.gt/manager/images/679A9770-E44A-B07C-5B7A-42A64740CBF8.pdf>), la sesión en la que se aprobó el presupuesto inició a las 13:17 horas de ese día. La moción privilegiada para que la aprobación fuera declarada de urgencia nacional fue recibida por la Secretaría del Congreso a las 13:25 horas, mientras que las primeras enmiendas al presupuesto aprobado mostraron en el sello que fueron recibidas por la Secretaría a las 15:40 horas de ese día y el diario de sesiones indica que la sesión concluyó a las 17:18 horas, luego que el Pleno conoció una iniciativa de ley, además de la aprobación del presupuesto. Estos documentos muestran que los diputados emplearon menos de dos horas (entre las 13:06 cuando se conoció el dictamen favorable y las 15:40 cuando se presentaron las primeras enmiendas a lo aprobado), para analizar y tomar una decisión sobre votar por la aprobación de los 74 artículos del decreto del presupuesto, entre ellos las asignaciones de gasto por entidad, detalladas por tipo de gasto, las previsiones de ingreso y otros aspectos y normas técnicas propios del presupuesto para la Administración Central de Gobierno.

15 La iniciativa de ley correspondiente al préstamo del BID fue la número de número de registro 4591, disponible en línea en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4591.pdf> y fue recibida en la Presidencia del Congreso el 17 de octubre de 2012. La correspondiente al préstamo del Banco Mundial fue la número de registro 4594, disponible en línea en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4594.pdf> y fue recibida en la Presidencia del Congreso el 22 de octubre de 2012. Nótese que la aprobación del presupuesto de 2013 ocurrió el 23 de octubre de 2013, sólo un día después que la Presidencia del Congreso conociera la iniciativa de ley del préstamo del Banco Mundial.

16 Y, posiblemente, con la colaboración de diputados oficialistas.

17 La interpretación generalmente aceptada del artículo 160 constitucional, «interpelaciones a ministros», y título VII, «interpelaciones», de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto del Congreso de la República número 63-94, era que la interpelación constituía un «negocio privilegiado» del Organismo Legislativo, razón por la cual, una vez iniciado un juicio político a un ministro, el Pleno no podía dedicarse a otra actividad. Esta interpretación ofrecía a la oposición política una herramienta muy efectiva para bloquear la actividad legislativa.

La aprobación tardía de los préstamos de apoyo presupuestario del BID y el Banco Mundial constituyó en 2013 el principal componente de un «agujero fiscal» considerable. El Icefi identificó¹⁹ las siguientes brechas en los ingresos presupuestados para 2013: por lo menos 0.5% del PIB en los ingresos tributarios, 0.8% del PIB en los desembolsos de préstamos externos, y una sobreestimación en las donaciones corrientes de alrededor de 0.1% del PIB. Este agujero fiscal significaba alrededor del 9% del techo presupuestario de 2013, lo que anticipaba una crisis financiera para el Gobierno, la cual, de no lograr cubrir estas brechas, se manifestaría en los últimos meses del año.

Considerando el deterioro que la administración tributaria ya registraba en 2013, y que era imposible obtener donaciones corrientes acordes a la previsión presupuestaria vigente, la única esperanza del Gobierno para cerrar la brecha financiera era lograr que el Congreso de la República aprobara los préstamos del BID y del Banco Mundial. Es decir, la esperanza del Gobierno para mitigar el agujero fiscal en 2013 era un desafío enteramente político: desactivar el bloqueo a la actividad legislativa que la oposición política ejercía, a través de prolongar, maliciosamente la interpelación a un ministro de Estado, y luego aprobar los préstamos.

Con la intención de romper el bloqueo

legislativo operado por la oposición política vía el uso y abuso de la figura de la interpelación de ministros, el oficialismo recurrió a la Corte de Constitucionalidad solicitando aclarar los criterios o circunstancias en las cuales el Pleno puede interrumpir un juicio político, y con ello atender la agenda legislativa prioritaria. La operación del oficialismo tuvo éxito al lograr que la Corte de Constitucionalidad decidiera permitirle al Pleno del Congreso de la República sesionar y aprobar legislación interrumpiendo momentáneamente una interpelación.²⁰ Este cambio prácticamente rompió el bloqueo parlamentario que los partidos de oposición venían ejerciendo con la interpelación del Ministro de Cultura y Deportes que, a julio de 2013, contaba con más de 12 meses de duración.

El desbloqueo de la actividad legislativa dio paso a la aprobación de varios decretos, la mayoría con relación a diversos asuntos de interés fiscal. Lamentablemente, el oficialismo no colocó la aprobación de los préstamos como su primera prioridad, ya que procedió a aprobar disposiciones legales que incluso reducían los ingresos, tal el caso de la reversión del incremento al Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres y una amnistía fiscal mayor.²¹ Otros decretos de interés fiscal que fueron aprobados en esta coyuntura incluyeron el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea,²² reformas a la Ley de Propiedad Industrial,²³ los Tratados de Libre Comercio entre México y Centroamérica²⁴, y

18 Sin embargo, esta no es una práctica parlamentaria maliciosa creada o iniciada por LIDER. De hecho, el oficialista Partido Patriota aplicó a la administración gubernamental anterior esta misma táctica, cuando el PP jugó el rol de oposición política.

19 Véase Guatemala: de la aprobación a la implementación de la reforma fiscal, Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas a marzo de 2013, disponible en línea en: <http://icefi.org/guatemala-icefi-la-reforma-tributaria-esta-funcionando-pero-hay-un-agujero-fiscal-provocado-por-los-prestamos-no-aprobados-la-caida-en-importaciones-y-la-sobreestimacion-en-el-pr/>

20 Formalmente el Precedente Legislativo Número 2, contenido en el Diario de Sesiones del Congreso de la República, correspondiente al 4 de julio de 2013 (disponible en línea en: <http://www.congreso.gob.gt/manager/images/FC11DCB7-4DD0-159D-9307-CE8771CCFF40.pdf>). Esta resolución dio lugar al procedimiento utilizado en la sesión celebrada el 13 de junio de 2013 aplicable para una interpelación en curso, de manera que: a) con el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso de la República, la interpelación provisionalmente debe ceder un espacio, de forma temporal, para que el Congreso de la República en ejercicio de su facultad legislativa conozca iniciativas específicamente determinadas; b) la materia de las iniciativas a conocer por este procedimiento debe ser de orden económico, social o financiero, que no esté sujeto al cumplimiento de un plazo fatal o por un mandato constitucional, siempre que con tal ejercicio se propicie el desarrollo normal de los órganos del Estado y la sociedad en general; y, c) que una vez cumplido ese acto, de forma inmediata y sin interrupción, debe proseguir la interpelación provisionalmente interrumpida hasta que culmine por voluntad del o los diputados interpelantes, en el entendido que la interrupción no puede provocar la finalización del ejercicio de la atribución fiscalizadora.

21 Decreto del Congreso de la República número 1-2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVII0300200010001201324062013.pdf>

22 Decreto del Congreso de la República número 2-2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVII0320200010002201326062013.pdf>

23 Una de las integrantes del denominado “paquete de leyes de empleo”, Decreto del Congreso de la República número 3-2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVII0320200010003201326062013.pdf>

24 Decreto del Congreso de la República número 4-2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVII0320200010004201326062013.pdf>

entre Guatemala y el Perú²⁵ (con potencial de pérdidas adicionales de recaudación), una de las denominadas «leyes de transparencia»,²⁶ y la Ley Nacional de Aduanas.²⁷

Fue hasta el final de octubre de 2013 cuando, luego de una negociación intensa con la oposición política, el Congreso dispuso aprobar el préstamo del Banco Mundial.²⁸ El préstamo del BID fue aprobado al final de noviembre de 2013,²⁹ en un proceso controversial ya que la bancada oficial se fundamentó en una resolución de la Corte de Constitucionalidad para justificar que únicamente se requería el voto favorable de la mayoría simple (al menos la mitad más uno del total de diputados, es decir por lo menos 80 diputados), mientras que un mes antes el Congreso había aprobado el préstamo del Banco Mundial utilizando el precedente que requiere la aprobación favorable con mayoría calificada (al menos dos terceras partes del número de diputados, es decir por lo menos 105 legisladores). Esta situación desencadenó una serie de recursos legales ante la Corte de Constitucionalidad y reavivó las sospechas y señalamientos de corrupción y tráfico de influencias.³⁰

La actividad legislativa de 2013 concluyó con la aprobación de un último decreto, con el cual se modificó la reforma tributaria aprobada en 2012 (es decir, la Ley de Actualización Tributaria),³¹ entre otras normas. Aunque muchas de las modificaciones aprobadas en este decreto corrigieron errores de forma o disposiciones que dificultaban el cumplimiento tributario, lamentablemente incluyeron medidas que atentan contra el sistema tributario, como la restitución de deducciones del Impuesto Sobre la Renta por supuestos programas de responsabilidad social empresarial, o la

«legalización» y amnistía a un esquema de defraudación tributaria en el sector de la construcción. Este decreto confirmó un nivel de politización excesivo y pernicioso, ya que atendió al cabildeo y atención de sectores empresariales específicos, y no a la apremiante crisis financiera por la que atravesaba el Gobierno, y menos los intereses de la ciudadanía y la atención de la problemática socioeconómica de Guatemala.

1.3.2. Reacomodo luego del fin del bloqueo parlamentario vía abuso de las interpelaciones: la no aprobación del proyecto de presupuesto de 2014

Haber logrado que la Corte de Constitucionalidad permitiera al Pleno del Congreso suspender temporalmente las interpelaciones de ministros de Estado, y con ello romper el bloqueo parlamentario en el que se había deformado el juicio político, supuso una victoria política para el Gobierno y el oficialista Partido Patriota. Con esta victoria sobre la oposición, el oficialismo pudo avanzar en su agenda legislativa, como se vio arriba, mucha de interés fiscal. Sin embargo, pronto la victoria oficialista y la reactivación de la actividad legislativa demostrarían no ser un equilibrio estable.

Al verse privada de la herramienta para bloquear al Pleno del Congreso, la oposición se vio obligada a abandonar la táctica de aprobar el presupuesto y dejar pendientes de aprobación préstamos externos incluidos como fuentes de financiamiento del gasto público aprobado. Esto constituyó un cambio importante en la correlación de fuerzas políticas, especialmente dentro del Legislativo. La primera evidencia de este reacomodo político fue que el oficialismo,

25 Decreto del Congreso de la República número 5-2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVII0510200010005201323072013.pdf>

26 Reformas a las leyes orgánicas del presupuesto, de la Superintendencia de Administración Tributaria y de la Contraloría General de Cuentas, Decreto del Congreso de la República número 13-2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVIII0290200010013201312112013.pdf>

27 Decreto del Congreso de la República número 14-2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVIII0380200010014201325112013.pdf.pdf>

28 Decreto del Congreso de la República número 15-2013, aprobado el 31 de octubre de 2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVIII0270200010015201308112013.pdf>

29 Decreto del Congreso de la República número 18-2013, aprobado el 29 de noviembre de 2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVIII050020001001820131122013.pdf>

30 Algunas notas de prensa sobre esta controversia pueden consultarse en: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Bloques-unen-PP_0_1038496158.html; <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/12/11/congreso-oficializa-prestamo-banco-interamericano-desarrollo>; y, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20131205/pais/239134>.

31 Decreto del Congreso de la República número 19-2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVIII0570200010019201320122013.pdf>

carente de mayoría, no logró acuerdos con la oposición para la aprobación del proyecto de presupuesto para 2014.

Al Congreso no aprobar el proyecto de presupuesto propuesto por el Ejecutivo, la Constitución ordena que en 2014 debía regir el presupuesto de 2013.³² Los cálculos de la oposición política para recuperar el terreno perdido luego del desmantelamiento del bloqueo por el abuso de las interpelaciones, se basaron en la interpretación hasta entonces generalmente aceptada de la norma constitucional que indica que corresponde al Congreso la aprobación del endeudamiento público de cada ejercicio fiscal,³³ según la cual en 2014 se tomarían vigentes las asignaciones de gasto y las previsiones de ingresos corrientes del presupuesto de 2013, pero el Ejecutivo debía solicitar al Congreso aprobación para emitir, negociar y colocar bonos del Tesoro en 2014,³⁴ así como la aprobación de préstamos externos que reemplazaran los vigentes en 2013 (en particular los préstamos de apoyo presupuestario contratados con el Banco Mundial y con el BID, y aprobados en octubre y noviembre de 2013, respectivamente). Esta interpretación no asume que la autorización para la emisión, negociación y colocación de bonos para 2013, contenida en el presupuesto

de 2013, se trasladase «automáticamente» a 2014.³⁵

La interpretación usual a la que apostaba la oposición mantenía una oportunidad de obtener réditos políticos (o prebendas ilegítimas), al negociar la aprobación del endeudamiento público a contraer en 2014. Seguramente percatado de esta contingencia política, el oficialismo optó por asumir una interpretación distinta de las normas constitucionales: en vez de basarse en la norma que establece que el Congreso debe aprobar todo endeudamiento nuevo,³⁶ la interpretación del Ejecutivo se basó en la norma que establece que al Congreso no aprobar el proyecto de presupuesto, rige el del año anterior,³⁷ ***incluyendo el traslado «automático» a 2014 de la autorización para negociar, emitir y colocar bonos del Tesoro en 2013.***³⁸

Aunque esta interpretación por parte del Ejecutivo de colocar bonos del Tesoro sin la autorización del Congreso (vía un decreto específico aprobado en 2014), fuera arriesgada ante la posibilidad de una violación a la Constitución,³⁹ resultaba políticamente muy atractiva para el oficialismo ya que desactivaba de raíz las posibilidades de la oposición para recuperar terreno político. En

32 Literal b) del artículo 171 constitucional, que literalmente dice: «Corresponde también al Congreso: b) Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso;»

33 Literal l) del artículo 171 constitucional, que literalmente dice: «Corresponde también al Congreso: i) Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del ejecutivo y de la Junta Monetaria; Para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase;»

34 Esta interpretación se refleja en los considerandos y el articulado del Decreto del Congreso de la República número 19-2010 (disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2010/CCLXXXIX0450200010019201024052010.pdf>). Debido a que en 2009 el Congreso dispuso no aprobar el proyecto de presupuesto que para 2010 había propuesto el Ejecutivo, en mayo de 2010 el Ejecutivo solicitó al Congreso readecuar el presupuesto de 2009 a las condiciones de 2010. Dentro de las disposiciones aprobadas se incluyó la autorización al Ejecutivo para emitir, negociar y colocar bonos del Tesoro en 2010, aún y cuando el presupuesto de 2009 había incluido la autorización para emitir, negociar y colocar bonos en 2009. Las autoridades de entonces interpretaron que las disposiciones constitucionales establecen que las asignaciones de gasto y las previsiones de ingresos corrientes del presupuesto de 2009 cobran vigencia en 2010, pero que toda forma de endeudamiento nuevo a contraer en 2010 requería aprobación legislativa específica, y no se podía asumir «automática» en el presupuesto de 2009 vigente en 2010.

35 De hecho, el primer párrafo del artículo 44 del Decreto del Congreso número 30-2012, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013, textualmente dice «Se autoriza al Organismo Ejecutivo para que, por conducto del Minfin, realice la emisión, negociación y colocación de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala **para el ejercicio fiscal dos mil trece**, hasta por el valor nominal de CINCO MIL CUATROCIENTOS DIECISÉIS MILLONES QUINIENTOS MIL QUETZALES (Q5,416,500,000.00)» (el énfasis en negrilla y subrayado es propio).

36 Literal i) del artículo 171 constitucional.

37 Literal b) del artículo 171 constitucional.

38 Nótese que esta interpretación es contraria a la que guió legislación anterior, como el caso del Decreto del Congreso de la República No. 19-2010, referido en notas de pie de página anteriores.

39 Específicamente, violación de la literal i) del artículo 171 constitucional.

este contexto, en los últimos días de 2013 el Ejecutivo se apresuró a emitir un reglamento para la emisión, negociación y colocación de bonos en 2014,⁴⁰ y en los primeros meses de 2014 a realizar la colocación de los títulos, lo cual logró con éxito.

La colocación de bonos del Tesoro en 2014 sin la autorización del Congreso, y sin que la Corte de Constitucionalidad la declarara inconstitucional,⁴¹ representó una victoria temporal para el Gobierno y el oficialismo. Sin embargo, razones de índole financiero evidenciarían que esta victoria tampoco sería duradera, y de hecho, resultó contraproducente.

El financiamiento aprobado por el Congreso en el presupuesto de 2013 incluyó: Q 5,416.5 millones por negociación neta de bonos, Q 4,965.8 millones por financiamiento externo neto (resultado de Q 7,318.4 millones de desembolsos de préstamos externos, incluyendo los préstamos de apoyo presupuestario por US\$ 200.0 con el Banco Mundial y por US\$ 237.2 millones con el BID), y Q 225.3 millones de recursos de caja. De estas fuentes el Gobierno logró materializar al inicio de 2014 los Q 5,416.5 millones al colocar bonos sin la autorización del Congreso, pero alrededor de Q 3,000 millones de los Q 4,965.8 millones de financiamiento externo neto eran un faltante en las fuentes de financiamiento del gasto en 2014.

Por el lado de los ingresos corrientes, el presupuesto de 2013 consideró Q 50,375.7 millones en concepto de ingresos tributarios, los cuales resultaron ser una previsión excesiva para 2013, pero hubiesen resultado razonables para 2014, considerando el crecimiento

económico y de los precios. Lamentablemente por presiones del –políticamente- poderoso magisterio nacional, el Congreso de la República aprobó una ampliación del presupuesto por un monto de Q 1,500 millones para cubrir el gasto adicional derivado del pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Gobierno y el sector magisterial, pero con ingresos tributarios adicionales como fuente de financiamiento, sin base o respaldo técnico.⁴²

El faltante en financiamiento externo, más la ampliación en la previsión de ingresos tributarios y la persistencia de sobreestimación en las donaciones corrientes constituía un agujero fiscal en 2014 de casi el 10% del techo presupuestario, de forma muy similar que en 2013, con la amenaza de volverse una crisis financiera en los últimos meses del año. Ante semejante faltante en las fuentes de financiamiento del gasto público, una gestión financiera responsable aconsejaba: 1) no ampliar el presupuesto financiado con ingresos tributarios; 2) buscar acuerdos políticos con la oposición para lograr la aprobación de endeudamiento adicional para cerrar la brecha financiera al final del año; y, 3) no dismantelar más la reforma tributaria y fortalecer la SAT para intentar recuperar recaudación.

Lamentablemente el Gobierno siguió criterios políticos cortoplacistas, ya que en vez de buscar esta agenda de responsabilidad fiscal que incluía acuerdos con la oposición, decidió la colocación de bonos sin autorización legislativa en realidad, lo cual a la postre constituyó un desafío innecesario del Ejecutivo al Congreso, alimentando la animadversión de la oposición, y con ello, limitando severamente el acceso a financiamiento adicional. La

40 Reglamento para la Emisión, Negociación, Colocación y Pago del Servicio de los Bonos del Tesoro de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo número 551-2013, del 30 de diciembre de 2013. Disponible en línea en http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/acuerdogub551_100114.pdf

41 Esta colocación de bonos fue impugnada con una acción de inconstitucionalidad en contra del Reglamento para la Emisión, Negociación, Colocación y Pago del Servicio de los Bonos del Tesoro de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo número 551-2013, registrada como el expediente CC 185-2014. La Corte de Constitucionalidad resolvió sin lugar la inconstitucionalidad. En su resolución la Corte de Constitucionalidad expuso los argumentos de las partes y sus consideraciones, pero resuelve sin lugar porque la acción se dirigió en contra del reglamento, un acuerdo gubernativo, el cual es una norma de jerarquía inferior al Decreto del Congreso número 30-2012, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013. Al final del Considerando V de la citada resolución, la Corte de Constitucionalidad indicó que «... de conformidad con el principio de jerarquía normativa, previo a emitir una declaratoria de inconstitucionalidad de normas de carácter accesorio, debería haber un pronunciamiento dictado en el mismo sentido sobre las normas principales que provocaron el nacimiento de aquellas en el ordenamiento jurídico; y siendo que el accionante dirigió su planteamiento de inconstitucionalidad contra el referido conjunto de normas accesorias, no así contra las principales o de carácter ordinario antes referidas, tal circunstancia impide a este Tribunal emitir pronunciamiento respecto de las pretensiones aludidas.»

42 Decreto del Congreso de la República número 3-2014, aprobado el 30 de enero de 2014. Disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2014/CCXCVIII1000200010003201421022014.pdf>

ampliación presupuestaria aprobada al final de enero de 2014 solventó la tensión política con el magisterio nacional, pero al haberse aprobado con ingresos tributarios adicionales (inexistentes) como fuente de financiamiento, condenó al Gobierno a una crisis financiera que inevitablemente se registraría en los últimos meses del año.

Como evidencia de la falta de conciencia en las altas autoridades de Gobierno, pese a la inminente crisis financiera, el Gobierno continuó impulsando la aprobación en el Congreso de la «ley de promoción de inversiones y empleo», una iniciativa de ley⁴³ de interés del sector empresarial privado, basada en agresivos privilegios fiscales, que de haber sido aprobados, hubiesen golpeado severamente la ya débil recaudación fiscal. Afortunadamente, a la fecha esta propuesta legislativa carece de apoyo en el Congreso, y se espera que pueda ser archivada.

En este contexto de falta de conciencia por parte del Gobierno, fue cuestión de tiempo para que se materializara la crisis financiera que analistas y entidades como el Icefi venían advirtiendo desde el inicio del año. A partir de octubre los medios periodísticos empezaron a reportar carencias en las entidades del Estado y suspensión de servicios básicos, de forma particularmente aguda en las entidades autónomas y descentralizadas que dependen de los aportes y transferencias del Gobierno Central.⁴⁴

Conforme se agudizaba la crisis financiera, el Ejecutivo **empezó** a tomar conciencia de la gravedad de la situación. Dentro de las medidas que el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) planteó como soluciones de emergencia a la crisis financiera derivada

del agujero fiscal, destacan disposiciones severas de austeridad y recorte del gasto, la aceleración de la gestión en el Banco Mundial de un préstamo de apoyo presupuestario de US\$ 340 millones y la solicitud al Congreso para ampliar en Q 4 millardos la autorización para la emisión, negociación y colocación de bonos del Tesoro en 2014.⁴⁵

De este plan de contingencia ante la crisis financiera, el Gobierno empezó por implementar los recortes al gasto público impactando severamente la prestación de servicios básicos como la seguridad y la salud pública. Sin embargo, estos recortes demostraron ser insuficientes, y la solución de la crisis en evolución acelerada requería con urgencia crédito público adicional para paliar la crisis, el cual necesitaba la aprobación del Legislativo, ya que el Ejecutivo ahora no tenía el ardid usado al inicio del año para colocar bonos del Tesoro sin la autorización parlamentaria. Sin embargo, en el Congreso se registraba tensión y animadversión hacia el Ejecutivo, y la negativa rotunda de la oposición a aprobar endeudamiento adicional, primero por la afrenta que significó la colocación de bonos sin la autorización legislativa, y segundo la percepción y temor que el Gobierno malversara estos recursos adicionales para el financiamiento de la campaña electoral del precandidato oficialista, hasta entonces, ejerciendo el cargo de Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Durante octubre y las primeras semanas de noviembre estos condicionantes políticos (infundados o no), se constituyeron un muro político infranqueable para el Gobierno y el oficialismo, el cual vio agudizarse la crisis, un costo político altísimo de su «victoria» de inicio de año al colocar bonos sin autorización legislativa.

43 Identificada con el número de registro 4644.

44 Como una muestra pequeña de la gran cantidad de notas de prensa publicadas sobre el tema, véanse: <http://www.lanacion.com.gt/csj-en-crisis-financiera-por-actual-gobierno/>, <http://elsoca.org/index.php/america-central/guatemala/3385-guatemala-el-gobierno-se-hunde-en-la-crisis-fiscal>, <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/piden-gobierno-solucionar-crisis-financiera-instituciones-publicas>, http://www.prensalibre.com/noticias/Nacionales-deuda-publica-crisis-financiera-Gobierno-instituciones_0_1240075986.html,

45 Iniciativa de ley número de registro 4882, presentada por el Ejecutivo al Congreso de la República el 21 de agosto de 2014. Disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4882.pdf>. El 4 de septiembre de 2014 fue dictaminada favorablemente por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, dictamen que fue recibido en Dirección Legislativa hasta el 30 de septiembre. Disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/uploadimg/archivos/dictamenes/1418.pdf>

1.3.3. Solución a la crisis financiera de 2014 y aprobación del presupuesto de 2015: la negociación espuria toma el lugar del bloqueo legislativo

La negativa férrea de la oposición a aprobar recursos adicionales para el Gobierno generó un *impasse* político que se prolongó durante octubre y noviembre de 2014. La agudización de la crisis financiera y su impacto en la población más necesitada de los servicios estatales obligó al Gobierno a pedidos desesperados por recursos adicionales, e incluso se le señaló de agudizar artificialmente la crisis para lograr abrir espacios de negociación con la oposición. Sea como fuere, una crisis financiera afectando a un número creciente de personas, tarde o temprano se vuelve una situación en la que todos los actores políticos empiezan a desgastarse y a perder rápidamente su capital político. En este esquema, tarde o temprano los políticos empiezan a ver oportunidades para redituar una propuesta de solución que alivie los problemas y las carencias. Este principio condujo a las fuerzas políticas involucradas a empezar a tender canales de comunicación e iniciar negociaciones.

La coyuntura estuvo dominada por la necesidad y solicitud del Ejecutivo por ampliar en Q 4 millardos la autorización para colocar bonos en 2014. Al prolongarse la negativa por parte de la oposición, en las discusiones inevitablemente se incorporó la aprobación o rechazo del proyecto de presupuesto para 2015, presentado al Congreso por el Ejecutivo.⁴⁶ En su primer análisis de esta propuesta, el Icefi⁴⁷ advirtió que si el Congreso no aprobaba el proyecto de presupuesto de 2015 se corría el riesgo que se repitiese lo acontecido en 2014 en cuanto a que el Ejecutivo volviera a interpretar la Constitución y colocar en 2015 los bonos del Tesoro autorizados en el presupuesto vigente al final de 2014. Esta posibilidad admitía los elementos de análisis siguientes:

1. El **oficialismo** otorgaba prioridad a lograr

que el Congreso aprobara los Q 4 millardos de bonos adicionales para 2014, con lo cual la autorización total para este año ascendería a Q 9.4 millardos (los Q 5.4 millardos del presupuesto de 2013 «automáticamente» autorizados para 2014, luego que el Congreso no aprobó el proyecto de presupuesto para 2014, más los Q 4 millardos). Además, *promovería la no aprobación* del proyecto de presupuesto para 2015, con lo cual contaría «automáticamente» con los Q 9.4 millardos de bonos, sin necesidad de volver a acudir al Congreso para la aprobación de más recursos, o de presupuesto.

2. La **oposición** se empeñaría en bloquear la aprobación de los Q 4 millardos de bonos adicionales para 2014, y *buscaría aprobar* el proyecto de presupuesto para 2015 reduciendo las asignaciones de gasto e introduciendo controles y restricciones estrictas a las posibilidades del oficialismo de malversar el gasto en el año electoral, para financiar la campaña oficialista, u otras modificaciones que movieran al presupuesto hacia sus intereses políticos.

Los extremos de estas dos posiciones claramente resultaban irreconciliables. Sin embargo, mediante negociación las posiciones podían acercarse a un punto medio que beneficiara tanto a oficialistas como opositores. Ciertamente esa posibilidad alentó al Gobierno a abrir por lo menos dos procesos paralelos de negociación con grupos opositores, los cuales colocaron sobre la mesa sus planteamientos.

Al igual que otras instancias de la sociedad civil, el Icefi buscó incidir en este proceso de negociación, publicando una propuesta de modificaciones al proyecto de presupuesto.⁴⁸ Una corriente opositora buscó reducir el techo presupuestario e introducir normas de transparencia, tanto para los ingresos como para los egresos,⁴⁹ muchas de ellas afines o similares a la propuesta del Icefi.⁵⁰

48 Iniciativa de ley número de registro 4886, disponible en línea en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4886.pdf>

49 Véase : <http://icefi.org/proyecto-de-presupuesto-de-guatemala-para-2015-revela-crisis-en-las-finanzas-publicas-2/>

50 Véase: <http://icefi.org/guatemala-icefi-propone-cambios-al-proyecto-de-presupuesto-para-2015/>

51 Los denominados "candados" presupuestarios.

Véase: http://guatemalavisible.net/index.php?option=com_content&view=article&id=2532:une-y-eg-presentan-contras-propuestas-al-proyecto-de-presupuesto-2015&catid=8:noticias-2010&Itemid=105, <http://lahora.gt/une-propone-candados-al-presupuesto-de-2015/>, <http://www.diariodigital.gt/2014/11/11/une-y-eg-tienen-otras-propuestas-para-el-presupuesto-2015/>

La otra corriente opositora, encabezada por el partido LIDER, mantuvo su negociación en secreto, o a la expectativa de un rompimiento de la negociación de reducción del techo presupuestario y normas de transparencia.

Sin embargo, el proceso de negociación se estancó, debido a la dificultad para alcanzar acuerdos sobre la aprobación del endeudamiento público, en gran parte por el temor de malversación con fines político electorales. En este estancamiento el tiempo transcurrió y la fecha límite establecida por la Constitución⁵¹ empezó a aproximarse sin la posibilidad de un acuerdo por la vía de las normas de transparencia y la reducción del techo presupuestario. En la mañana del último día hábil de noviembre de 2014, sorpresivamente el hemiciclo parlamentario empezó a llenarse, y el oficialista Partido Patriota con el apoyo de LIDER y el partido TODOS, además de algunas bancadas minoritarias, aprobaron de urgencia nacional con más de las dos terceras partes del número de diputados (mayoría calificada), la Ley de Implementación de Medidas Fiscales, Aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015 y Aprobación del Financiamiento para el Ejercicio Fiscal 2014, conteniendo los cuatro libros siguientes:⁵²

- Libro I: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015
- Libro II: Ley de Ajuste Fiscal
 - o Capítulo I: Reformas al Decreto 48-97 del Congreso de la República y sus reformas, Ley de Minería
 - o Capítulo II: Impuesto a las líneas de telefonía fija o móvil; reforma al Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República y sus reformas
 - o Capítulo III: reformas al Decreto 79-2000 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Específico a la Distribución de Cemento
 - o Capítulo IV: otras disposiciones, reforma

al artículo 20 del Decreto 20-2009 (sic) del Congreso de la República

- Libro III: financiamiento para el presupuesto General de Ingresos y Egresos del Ejercicio Fiscal 2015
- Libro IV: disposiciones para el apoyo financiero para la emisión, negociación y colocación de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala para el Ejercicio Fiscal 2014.

Lamentablemente, en la sesión del 28 de noviembre de 2014 se registraron anomalías en la aprobación de este decreto, muy similares a las acontecidas en octubre de 2012 durante la aprobación del presupuesto de 2013. El Icefi fue una de las primeras entidades en publicar un análisis de lo aprobado,⁵³ en el cual advirtió graves retrocesos en materia de transparencia:

- 1) La autorización a los Consejos Departamentales de Desarrollo (entidades sobre las que pesan serios señalamientos de actos de corrupción, tráfico de influencias y opacidad), para suscribir convenios con ONG para la ejecución de proyectos de inversión pública;
- 2) La supresión de las constancias de disponibilidad financiera, mecanismo usado para frenar la denominada «deuda flotante» ilegal;⁵⁴
- 3) La autorización para el uso discrecional del subsidio al transporte público (otro de los principales focos de corrupción y opacidad); y,
- 4) La desviación de los pagos destinados a cubrir el costo de la política monetaria.

Estas se consideran medidas ilegítimas, y constituyen serios retrocesos a lo que se había logrado con la aprobación en octubre de 2013 de una de las denominadas «leyes de transparencia».⁵⁵ Estos retrocesos en materia de transparencia además comprometen seriamente la legitimidad de las fuentes adicionales de ingresos que el Congreso aprobó conjuntamente con el Presupuesto,

51 Según la literal b) del artículo 171 constitucional, el último día de noviembre.

52 Decreto del Congreso de la República número 22-2014, disponible en línea en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2014/CCC0970200010022201404122014.pdf>

53 Véase: <http://icefi.org/guatemala-icefi-advierte-graves-retrocesos-y-falta-de-transparencia-en-presupuesto-de-2015/>

54 Véase: <http://icefi.org/apuntes-sobre-la-denominada-deuda-flotante-en-guatemala/>

55 Mediante el Decreto del Congreso de la República número 13-2013 (disponible en línea en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVIII0290200010013201312112013.pdf>), y reformado por el Decreto del Congreso de la República número 9-2013 (disponible en línea en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2014/CCXCIX0060200010009201403032014.pdf>).

las cuales, según la legislación aprobada supuestamente rendirán Q 1,941.0 millones en 2015. Estas fuentes adicionales de ingresos incluyen un nuevo impuesto a la telefonía de Q 5.00 mensuales por línea, incremento a las regalías mineras (con tratamientos favorables a la minería de níquel y jade), y un incremento al impuesto a la distribución de cemento (de Q 1.50 a Q 5.00 por saco de 42.5 kilogramos). Pese a que el Congreso aprobó destinos específicos para la recaudación de estos gravámenes, el desmantelamiento de los controles de transparencia aprobados por el Congreso compromete el uso correcto de estos recursos adicionales, con el agravante que se ejecutarán en año electoral.

Además, pese a que el Congreso aprobó un incremento en el presupuesto de ingresos ordinarios, las asignaciones por concepto de aportes constitucionales calculados como un porcentaje de estos ingresos, no fueron ajustados. Esta imprecisión técnica provocará desajustes y conflictos en las entidades receptoras de estos aportes, incluyendo municipalidades, la Universidad de San Carlos de Guatemala, Organismo Judicial, entre otros.

Como agravante muy serio, el presupuesto aprobado incluye una asignación inusual, opaca e injustificada de gastos de administración por Q 1,965 millones, en concepto de «Otros aportes a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda», dentro de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, monto en riesgo de desviarse o malversarse para fines político electorales en el marco de los comicios de 2015. Para cubrir esta asignación extraordinaria el Congreso lamentablemente aprobó recortes adicionales en los presupuestos del sector justicia (Q 854 millones, respecto al presupuesto vigente en 2014), Superintendencia de Administración Tributaria (Q 180 millones), gasto social (casi Q 1 millardo) y servicio de la deuda pública (Q 1,162.4 millones).

Como aspectos positivos rescatables en el presupuesto aprobado, figuran la inclusión del programa de reparación a las comunidades afectadas por la construcción de la hidroeléctrica de Chixoy, la asignación extraordinaria al Tribunal Supremo Electoral

para la realización de las elecciones de 2015 y recortes a rubros de gasto superfluos o con riesgo alto de ser malversados para el financiamiento de campañas electorales. Los recortes de gasto justificados incluyen: la compra de materiales de construcción y otros gastos injustificados en el Ministerio de Desarrollo Social (Q 730 millones), o el incremento al programa de distribución de fertilizantes (Q 350 millones).

Lamentablemente no está claro si en el presupuesto aprobado queda cubierto el gasto adicional asociado al cumplimiento del pacto colectivo de condiciones de trabajo con el magisterio nacional. En caso estos compromisos salariales no se incluyeron en el presupuesto, en 2015 podrían volver a registrarse problemas de ingobernabilidad.

El hecho que el oficialismo haya descartado a última hora las propuestas de fortalecimiento de las normas y los controles de transparencia, y en su lugar haya aprobado disposiciones legales que constituyen retrocesos graves en materia de transparencia evidencia una negociación espuria, sirviendo a intereses oscuros. La discrecionalidad en el manejo del subsidio a las empresas de autobuses de la ciudad capital o permitir a los Consejos Departamentales de Desarrollo suscribir convenios con ONG vinculan lo aprobado con estructuras opacas dedicadas al financiamiento electoral vía la extracción ilegal de recursos del erario público.

Debe ser motivo de preocupación un cambio importante en los instrumentos y tácticas del accionar político relacionado con las finanzas públicas. Debe advertirse que las fuerzas políticas que en años anteriores abusaron de la figura de la interpelación para bloquear la actividad legislativa en el Congreso de la República, como una forma de asfixiar financieramente al adversario político haciendo gobierno, son las mismas que en 2014 condujeron negociaciones espurias que culminaron en acuerdos políticos que incluyen un presupuesto plagado de anomalías y retrocesos en transparencia, pero, a diferencia sustancial con el período 2012-2014, **con todas sus fuentes de financiamiento aprobadas**, incluyendo impuestos nuevos, bonos del Tesoro y préstamos externos.

Por otro lado, debe tomarse muy en cuenta que, así como fueron políticos los procesos que distorsionaron severamente la aprobación del presupuesto de 2015, son políticos también los procesos que pudieran enmendar las fallas. Por ejemplo, se ha propuesto⁵⁶ que el Ejecutivo tome medidas correctivas como emitir disposiciones reglamentarias que prohíban la suscripción de convenios con ONG, restituir la obligación de los certificados de disponibilidad financiera o transferir la asignación anómala de Q 1,965 millones para el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda a

los presupuestos del sector justicia o para el servicio de la deuda pública. Sin embargo, todas estas medidas significarían para el Ejecutivo romper los pactos políticos – espurios- para la aprobación del presupuesto **y todas sus fuentes de financiamiento**, para enfrentarse de nuevo con el partido LIDER. Por otro lado, y no menos importante, una cuota importante de voluntad política, doblemente difícil en año electoral y en un contexto de campaña electoral anticipada.

⁵⁶ Véase, por ejemplo:

<http://www.elperiodico.com.gt/es/20141210/pais/6032/%E2%80%9CNocivo-incorrecto-poco-transparente-arbitrario-e-ilegal%E2%80%A6%E2%80%9D.htm> o

https://www.cronica.com.gt/cronica-del-dia/el-g40-pide-aprobar-el-proyecto-de-presupuesto-2015_39f72a/



© UNICEF

EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA 2015

2

EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA 2015



©UNICEF

2.1 INGRESOS

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para el Ejercicio Fiscal 2015, incluye una previsión de ingresos totales por Q 58,314.0 millones, de los cuales como ya se mencionó, Q 54,701.0 millones corresponden a ingresos tributarios, Q 571.0 millones a ingresos no tributarios y Q 20.1 millones a ingresos de capital. Los ingresos tributarios representan la principal fuente de financiamiento para el gasto público, por lo que problemas en el desempeño del sistema tributario, implican problemas en el desempeño del Estado en su conjunto.

Los ingresos tributarios incluidos en el presupuesto aprobado representan un crecimiento en términos nominales⁵⁷ de 5.4% respecto a la previsión presupuestaria vigente al final de 2014 y 6.2% respecto a la meta de recaudación convenida para 2014 entre el Organismo Ejecutivo y la SAT. No obstante, debido a la poca productividad mostrada por la SAT en los últimos años, y a que se estima un cierre recaudatorio en 2014 por el orden de Q 49,000 millones, la tasa de crecimiento de la previsión presupuestaria aprobada para 2015 es 11.6%, respecto a la recaudación efectivamente esperada de 2014, difícil de alcanzar si se considera la crisis institucional interna de la SAT y la fragilidad relativa del sustento técnico de las estimaciones que respaldan el presupuesto aprobado para 2015.

La estructura de la previsión de ingresos tributarios contenida en el presupuesto aprobado para 2015, es 34.9% de impuestos directos y 65.1% de impuestos indirectos. Dentro del rubro de impuestos indirectos se incluyó el nuevo impuesto sobre la telefonía,

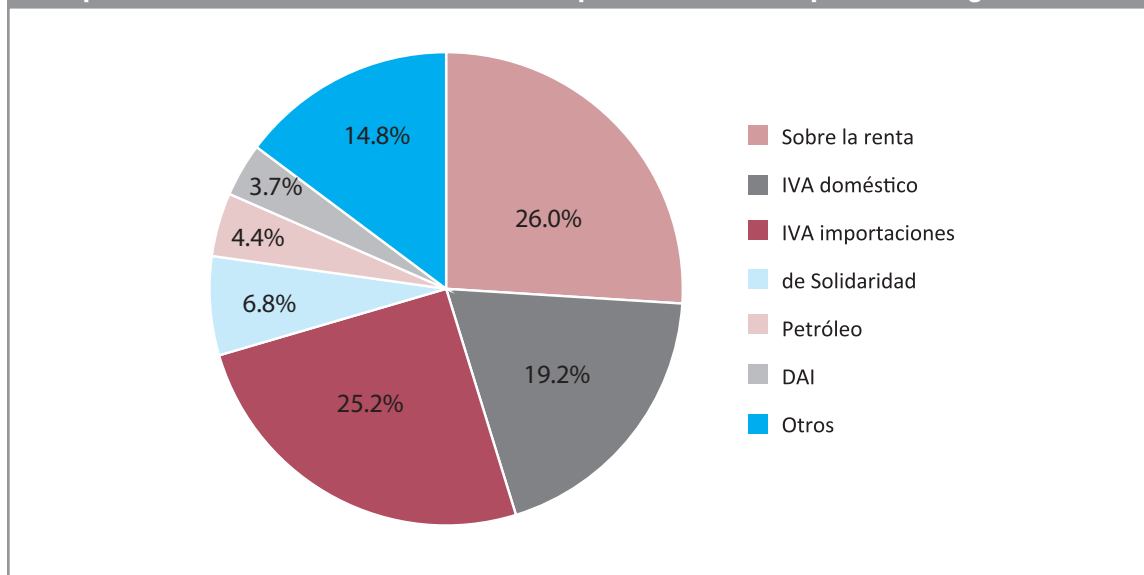
así como las regalías e hidrocarburos compartibles, los cuales en esencia representan el cobro por el uso de bienes públicos y que, aun cuando técnicamente debiesen reportarse como ingresos no tributarios conforme a las prácticas de estándar internacional, son un cobro que afecta primariamente al usuario del permiso por el uso del bien público y por ende son tributos directos. En consecuencia, si se toman dichos impuestos como directos, la recaudación directa representa el 39.3% de la tributación nacional.

Los impuestos al comercio exterior continúan presentando una tendencia decreciente, al representar únicamente el 28.9% de la recaudación total y reportar un crecimiento del 4.4% respecto a lo que se espera percibir en 2014. Dicho monto pareciera reflejar un relajamiento de los controles en las aduanas del país, atendiendo al hecho que el monto tributario esperado, es menor al crecimiento previsto de las importaciones por parte del Banguat, lo que se vincula con un aumento del contrabando, del comercio ilícito en general y otras formas de defraudación fiscal.

Los impuestos más importantes continúan siendo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el ISR (incluido el Impuesto de Solidaridad, auxiliar al ISR) que representan el 77.2% de la recaudación total, y que por su importancia debiesen concentrar esfuerzos y acciones para mejorar su eficiencia. Históricamente habían seguido en importancia los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), pero la política de apertura comercial sostenida por el país desde hace varios años ha mermado la recaudación de estos impuestos, por lo que a la fecha, el Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del

57 Quetzales corrientes de cada año

Composición de la recaudación tributaria esperada en el Presupuesto de Ingresos 2015



Fuente. Icefi/Unicef con base a Decreto 22-2014 del Congreso de la República.

Petróleo le sigue en importancia al IVA y al ISR, con el 4.4% de la recaudación presupuestada para 2015.

En cuanto al IVA la previsión presupuestaria para 2015, salvo la fracción –usualmente– incluida en el rubro «Otros impuestos indirectos» (supuestamente recaudación adicional esperada como resultado de los planes de cobranza, control y fiscalización de la SAT), alcanza Q 24,326.0 millones y una tasa de crecimiento respecto de 2014 de 4.9%, por debajo del 7.7% que estima el Banguat que reportará el PIB nominal como crecimiento. Esta situación implica **la reducción en la productividad del IVA por tercer año consecutivo** (5.18% del PIB en 2013, 5.11% en 2014 y 4.98% en 2015), sin que se perciban mejoras en el corto plazo.

La reducción en la productividad del IVA se conecta con un aumento en la evasión tributaria, la cual seguramente se agravará por tratamientos tributarios preferenciales, como los otorgados al sector construcción en diciembre de 2013 y que produjo que la base gravable de las ventas de dicho sector se redujera al 70%.⁵⁸

La caída en la productividad del IVA y la merma en el rendimiento de otros impuestos es causa de preocupación, sin que la SAT implemente las medidas necesarias. Esta deficiencia da lugar a cuestionar por qué las actuales autoridades fiscales buscaron la creación de nuevas cargas impositivas, sin antes lograr una administración eficiente de los impuestos existentes.

La previsión presupuestaria de ingresos tributarios aprobada para 2015 incluye alrededor de Q 1,941.0 millones (0.4% del PIB), que se estima vendrán del nuevo impuesto a la telefonía, del aumento a la tarifa del impuesto a la distribución de cemento y del incremento en las regalías para la explotación minera. Dicho valor sin embargo, se considera sobreestimado, ya que:

1. El impuesto a la telefonía aprobado se determinará aplicando una tarifa al número de líneas asignadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) a los operadores telefónicos, pero en diciembre de 2014 estos operadores devolvieron cerca de 6 millones de líneas a la SIT, las cuales constituían inventario

58 Artículo 35 "A" de la Ley de Actualización Tributaria, introducido en el artículo 11 del Decreto del Congreso de la República número 19-2013, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCIII0570200010019201320122013.pdf>

para potenciales nuevos negocios. Esta acción obliga a revisar las estimaciones en las que se basó la previsión presupuestaria aprobada, la cual el Icefi considera que debe ajustarse a la baja a Q 912.0 millones, sin considerar otras medidas que los operadores podrían emprender para evitar el pago del impuesto.

2. La estimación del efecto del incremento en las regalías por la explotación minera y del impuesto a la distribución del cemento, se realizaron suponiendo que la productividad de estos gravámenes se mantendría constante y similar a la de períodos previos. Esta situación, sin embargo, no es necesariamente sostenible en el largo plazo, debido a que aun cuando el cemento es un producto cuya demanda es fuertemente inelástica, se esperaría cierta reducción en el volumen comercializado en el mercado local por el aumento de precios –que dicho sea de paso, posiblemente sea mayor que el aumento marginal del impuesto-, por lo que no se alcanzaría la previsión presupuestaria. Es posible también que no se pueda alcanzar la previsión presupuestaria de regalías mineras, ya que las empresas podrían manejar sus inventarios, de tal forma que reporten ingresos correspondientes sólo a la producción en momentos de precios favorables en el mercado internacional.

En consecuencia, de los Q 1,941.0 millones considerados en el presupuesto aprobado, el Icefi estima preliminarmente que únicamente podrían recaudarse cerca de Q 1,330 millones, dejando de entrada para 2015 un nuevo agujero fiscal, sólo por los impuestos reformados o

creados, de casi Q 600.0 millones. Además, la previsión presupuestaria para la recaudación de los impuestos que no fueron modificados descansa en el comportamiento de la actividad económica y el supuesto que la SAT logrará: a) mantener constante la productividad de los impuestos, en particular, no generar pérdidas de productividad; y, b) aumento de la recaudación por medidas administrativas por Q 1,000.0 millones. Para evaluar las posibilidades reales que la SAT pueda lograr esta recaudación adicional es imperativa la publicación y difusión amplia del Plan Anual de Recaudación, Control y Fiscalización para 2015, establecido en la Ley Orgánica de la SAT. Por otro lado, la previsión presupuestaria aprobada para 2015 deriva de un cálculo de la SAT, la cual podría haberse subestimado con el propósito de lograr una meta baja o muy cercana al potencial recaudatorio sin esfuerzo adicional. Sin embargo, para compensar esta posibilidad, el Minfin adicionó cerca de Q 2,300.0 millones en los rubros «Otros impuestos directos» y «Otros impuestos indirectos», los cuales se han venido utilizando para incluir recaudación adicional esperada por el esfuerzo administrativo de la SAT.⁵⁹

En consecuencia, existe duda razonable en torno a que se alcance el monto recaudatorio previsto, dado el comportamiento y eficiencia de la SAT y la fragilidad del impuesto a la telefonía y las reformas realizadas. *A priori* se estima que en la recaudación tributaria prevista en el presupuesto aprobado para 2015 podría generarse un «agujero fiscal» de Q 1,600.0 millones, el cual podría reducirse toda vez la SAT logre un cambio de su trayectoria y realice un trabajo más eficaz en el muy corto plazo.

⁵⁹ Literal i) del artículo 7, y literal g) del artículo 27 de la Ley Orgánica de la SAT, Decreto del Congreso de la República número 1-98, y sus reformas.

2.2 GASTO Y RESULTADOS

La legislación vigente establece varios compromisos de gasto público que el Gobierno debe cumplir en cada ejercicio fiscal, cuya sumatoria se conoce como rigidez del gasto público. Por su naturaleza, estos compromisos permiten la funcionalidad del aparato público, ya que contienen aportes vitales como el pago de remuneraciones de los servidores públicos y los regímenes de protección social y las clases pasivas del Estado (como retribuciones a médicos, maestros, abogados, policías, etc.), el servicio

de la deuda pública (amortización e intereses), aportes Constitucionales (Universidad de San Carlos, Organismo Judicial) y aportes por IVA Paz (municipalidades, consejos de desarrollo, entre otros).

Muchas de estas asignaciones rígidas se calculan con base a los ingresos, lo cual reduce la posibilidad de implementar nuevas políticas o programas. Por ejemplo, los aportes de carácter Constitucional comprometen el 22.2% del total de ingresos corrientes, mientras que los aportes bajo el concepto IVA Paz pre-asignan el 41.7% de la recaudación por IVA.

Tabla 2

Rigidez del gasto público en el presupuesto aprobado para 2015 (Millones de quetzales y porcentajes)			
Descripción	Q Millones	% Ingresos corrientes	% PIB
Ingresos			
Ingresos corrientes	55,272.2	100.0%	11.3%
Ingresos tributarios	54,701.1	99.0%	11.2%
Ingresos no tributarios	571.0	1.0%	0.1%
Compromisos de gasto			
Total	59,596.0	107.8%	12.2%
Aportes por IVA-PAZ ^{a/}	10,136.0	18.3%	2.1%
Aportes constitucionales ^{b/}	6,546.8	11.8%	1.3%
Destinos específicos de impuestos ^{c/}	2,701.8	4.9%	0.6%
Ministerio de la Defensa (Acuerdo Gubernativo 216-2011) ^{d/}	1,611.2	2.9%	0.3%
Deuda pública	9,308.1	16.8%	1.9%
Remuneraciones	19,921.9	36.0%	4.1%
Clases pasivas	4,445.0	8.0%	0.9%
Aportes institucionales con ingresos corrientes ^{e/}	4,925.3	8.9%	1.0%
SALDO (ingresos - egresos)	-4,323.9	-7.8%	-0.9%
Relación compromiso de gasto / ingresos corrientes		1.08	

^{a/} Asignados de la forma siguiente: de los 12 puntos porcentuales de la tasa única del IVA, 1.5 corresponden a municipalidades; 1 a consejos departamentales de desarrollo; 1 al fondo nacional para la paz; 0.5 a seguridad alimentaria; 0.5 a seguridad ciudadana; y, 0.5 a educación primaria y técnica.

^{b/} Del total de ingresos ordinarios **percibidos**, 10% corresponde a municipalidades; 5% a la Universidad de San Carlos de Guatemala; 4% al Organismo Judicial; 1.5% al deporte federado; 0.75% al deporte no federado y; 0.75% a la educación física, recreación y deporte. El aporte para la Corte de Constitucionalidad representa el 5% de lo asignado al OJ.

^{c/} Asignaciones específicas de gasto establecidas en las leyes de los impuestos sobre combustibles derivados del petróleo, vehículos, único sobre inmuebles, timbres fiscales, salidas del país, tabaco, bebidas alcohólicas, cemento y cable.

^{d/} Aporte no menor al 0.33% del PIB.

^{e/} Aportes para el Sistema de Justicia, Administración Legislativa, Administración fiscal, monetaria y servicios de fiscalización, servicios electorales, Procuraduría de los Derechos Humanos y otras instituciones.

Fuente: Icefi/Unicef con base en la iniciativa de ley número de registro 4886 (proyecto de presupuesto para 2015), y el Libro I del Decreto del Congreso de la República número 22-2014 (presupuesto aprobado para 2015).

De acuerdo con las estimaciones del Icefi, en 2015 por cada quetzal de ingreso corriente que la Administración Central perciba los compromisos de gasto representarán Q 1.08. Desde otra perspectiva, el gasto público rígido representa cerca de 84.4% del de gasto público total de la Administración Central.

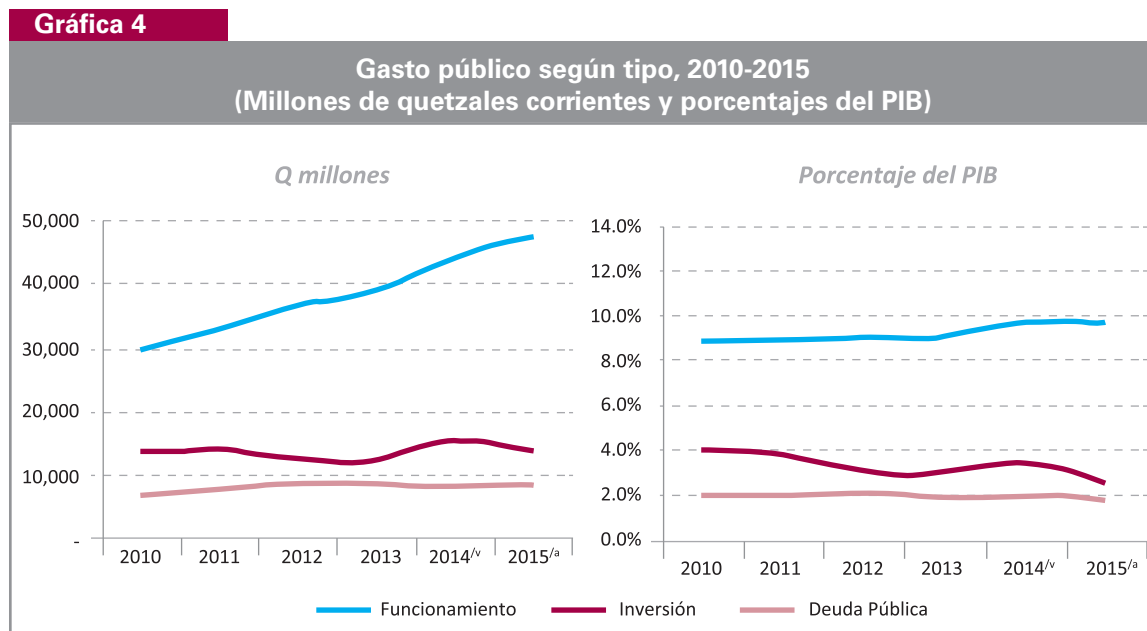
Ante un presupuesto público tan rígido, es necesaria una evaluación exhaustiva sobre el destino, la utilización y el impacto en el bienestar que los compromisos de gasto ocasionan. El contexto político y económico en que el gasto público guatemalteco se desenvuelve, amerita repensar el destino de los limitados recursos públicos. Las reformas tributarias y pactos fiscales futuros deben buscar los mecanismos para disminuir los altos grados de rigidez, pero a la vez, garantizar la suficiencia de recursos en temas prioritarios, permitiendo así un margen de maniobra del gasto que facilite la implementación de políticas públicas nuevas y estratégicas.

2.2.1 Clasificación por tipo de gasto

De acuerdo con el Manual de Clasificación Presupuestaria para el Sector Público de

Guatemala (Minfin, 2013: 147), la clasificación por tipo de gasto está conformada por tres principales categorías: gasto en funcionamiento, inversión y deuda pública. El gasto de funcionamiento son las asignaciones destinadas a la gestión administrativa o técnica, para la producción de bienes o prestación de servicios en el sector público. La inversión está compuesta por la formación bruta de capital fijo (inversión física), las transferencias de capital – hacia el resto del sector público, o los sectores externo o privado – y la inversión financiera (participaciones de capital, adquisición de acciones, u otros valores de capital por parte del sector público). Finalmente, la deuda pública incluye todas las amortizaciones y pagos por intereses.

Para 2015, por cada quetzal de gasto público se destinarán 67 centavos a funcionamiento; 20 a inversión y 13 para el servicio de la deuda pública. Al contrastar estas cifras con lo reportado en 2010, el gasto en funcionamiento se ha incrementado aproximadamente en 8.2%, en tanto que la inversión se ha reducido 7.5% y el pago de deuda se ha reducido solo 0.7%.



Fuente: Icefi/Unicef con base en el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental y Presupuesto Aprobado, Decreto No. 22-2014.

^v vigente al 9 de diciembre; ^a presupuesto aprobado

Si bien en términos nominales la evolución de las cifras muestra un aparente incremento (sobre todo con el gasto en funcionamiento), como porcentajes del PIB el comportamiento es distinto.⁶⁰ En comparación al primer año del gobierno del Presidente Pérez Molina, el gasto en funcionamiento se incrementó 0.5% del PIB, mientras que la inversión se contrajo 0.4% del PIB. El servicio de la deuda pública ha permanecido sin mayores variaciones, oscilando entre 2.1% y 1.9% del PIB en el período 2010 – 2015.

2.2.2 Gasto público según finalidad

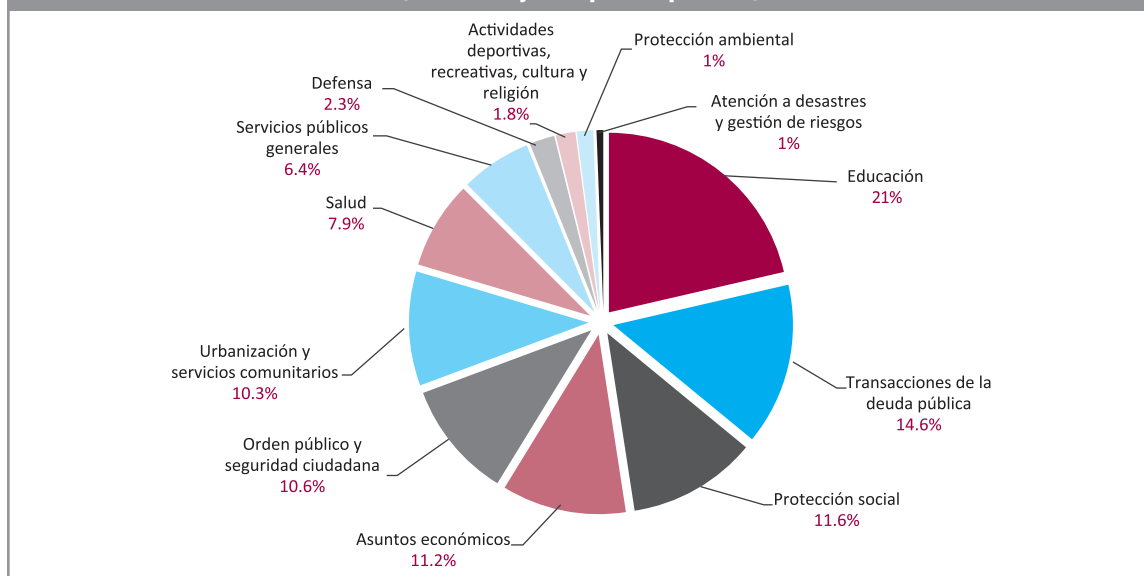
Esta clasificación permite identificar los objetivos socioeconómicos que persiguen las instituciones públicas, por medio del gasto que realizan. Una de sus cualidades radica en que ayuda a neutralizar el efecto que el cambio de gobierno ocasiona, debido a la reestructuración de programas en las instituciones públicas. Las categorías comprendidas se originan en el Sistema de Naciones Unidas y han servido de base en la creación de otros manuales, entre ellos, el manual de estadísticas elaborado por el Fondo Monetario Internacional en 2001.

Si se compara con el tamaño de la economía – como porcentaje del PIB –, todas las finalidades muestran un estancamiento. La finalidad educación mostró un incremento significativo en 2014, derivado del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Gobierno y el magisterio en 2013, pero lo previsto para 2015 muestra inclusive un retroceso⁶¹ de 0.1% del PIB. Las asignaciones a salud permanecen prácticamente invariables.

Las finalidades educación y salud son de suma importancia en materia de desarrollo, pues su presupuesto está vinculado con el cambio en distintos indicadores sociales. Por ejemplo, la tasa de matriculación neta de la educación primaria no ha superado el 98.7% registrado en 2009. Se estima que para 2015 este indicador se sitúe en 80.4%, con un deterioro de más de 20% en tan solo 7 años. En materia de salud, la oferta pública medida a través del número de hospitales por cada 100 mil habitantes también se ha reducido, pasando de 0.30 en 2009 a 0.28 en 2014, lo cual ubica a Guatemala en el último lugar a nivel centroamericano, y en los últimos lugares a nivel mundial (OMS 2014: 129).

Gráfica 5

Distribución del gasto público según finalidad Presupuesto aprobado 2015 (Porcentaje de participación)



Fuente: Icfef/Unicef con base a proyecto de Presupuesto 2015

60 El gasto público del Gobierno Central presupuestado para 2015 es 0.8% del PIB menor que el presupuesto vigente en 2014 (15.2% del PIB). Es posible que en el transcurso del ejercicio fiscal se presente una ampliación presupuestaria, principalmente para cubrir gastos no incluidos en el presupuesto aprobado, como la totalidad del incremento salarial al magisterio nacional, incluido en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito en 2013.

61 El presupuesto del Ministerio de Educación no contiene incluidas las asignaciones para dar continuidad al cumplimiento del pacto colectivo en 2015, lo cual plantea un escenario de ingobernabilidad y deterioro en el aprendizaje de los alumnos.

Tabla 3

Gobierno Central: gasto público según finalidad Período 2010 – 2017 (Porcentajes del PIB)								
Finalidad	2010	2011	2012	2013	2014 ^v	2015 ^p	2016 ^m	2017 ^m
Servicios públicos generales	1.2	1.2	1.0	0.9	0.9	0.9	0.7	0.7
Defensa	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Orden público y seguridad ciudadana	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.4	1.3
Atención a desastres y gestión de riesgos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Asuntos económicos	2.1	2.5	2.1	1.8	2.1	1.6	1.4	1.3
Protección ambiental *	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Urbanización y servicios comunitarios *	1.6	1.5	1.6	1.6	1.7	1.5	1.8	1.7
Salud *	1.3	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1	1.0
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión *	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2
Educación *	3.0	2.9	3.0	2.9	3.2	3.1	2.8	2.7
Protección social *	1.9	1.6	1.6	1.5	1.7	1.7	1.6	1.5
Transacciones de la deuda pública	2.1	2.0	2.1	2.1	2.0	2.1	2.0	2.0
Total	15.1	15.0	14.6	14.3	15.2	14.7	13.5	13.0

Fuente: Icefi/Unicef con base en el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, Proyecto de Presupuesto 2015 y presupuesto multianual 2015 – 2017.

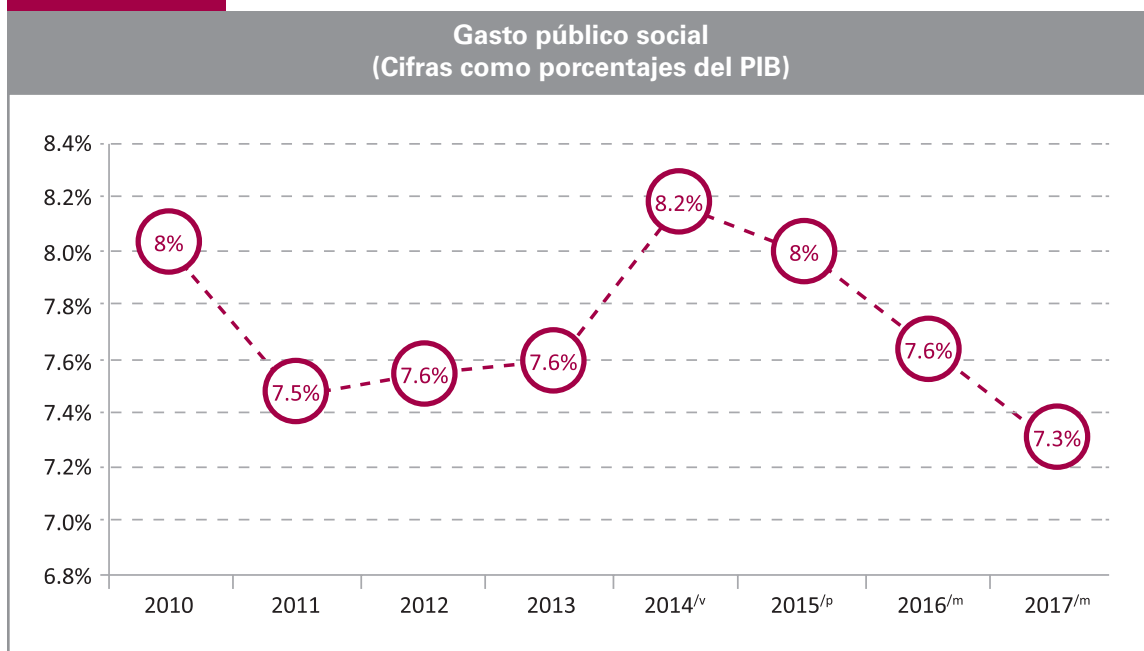
Nota: debido a que el presupuesto aprobado (decreto 22-2014) no contiene montos devengados, se han considerado para 2015 los contenidos en el proyecto de presupuesto.

^vvigente al 9 de diciembre; ^p proyecto de presupuesto; ^mpresupuesto multianual 2015 – 2017. Para el período 2010-2013, cifras devengadas.

*Pertenece al gasto público social (GPS)

La clasificación según finalidad permite además identificar el gasto público social (GPS), el cual resulta de la agrupación de los montos destinados a: protección ambiental; urbanización y servicios comunitarios;

salud; actividades deportivas, recreativas, cultura y religión; educación y; protección social. Por su naturaleza, el GPS contiene las asignaciones presupuestarias más importantes para procurar el bienestar social, y a su vez, impulsar el desarrollo económico.



Fuente: Icefi/Unicef con base en el Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental, Proyecto de Presupuesto 2015, y Presupuesto Multianual 2015-2017.

^v: vigente al 9 de diciembre; ^p: proyecto de presupuesto; ^m: presupuesto multianual 2015-2017

Para 2015, el GPS será de aproximadamente Q 39,102.7 millones, que en términos del PIB representa cerca de 8.0%. El presupuesto multianual 2015 – 2017, contenido en el proyecto de presupuesto 2015, plantea que hacia 2017 el gasto GPS será aproximadamente Q 41,690.7, que en términos del PIB representa 7.3%. Si bien estos montos pueden variar de acuerdo al compromiso y voluntad política del próximo gobierno, las aspiraciones de las actuales autoridades para los próximos 3 años plantean retrocesos, ya que en términos reales la disminución sería casi 1.0% del PIB, si se compara con lo vigente para 2014.

2.3 INVERSIÓN EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Los presupuestos públicos demuestran la acción de los Estados en términos financieros y cómo se organizan para garantizar y cumplir los derechos de la población. Para reconocer la voluntad política real y validar los logros de la planificación, más allá de la retórica comunicacional, es indispensable hacer una revisión de los recursos públicos que se invierten en los sujetos que se priorizan,

con medios de verificación efectivos. De esta manera el Icefi y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) han venido desarrollando la metodología utilizada en la serie de publicaciones ¡Contamos! que permite medir la inversión pública destinada a la niñez y la adolescencia (IPNA). Con ello se ofrece un panorama de las erogaciones destinadas a proteger, promover y realizar los derechos de cada una de las niñas, niños y adolescentes de Guatemala.

En este sentido es importante destacar que la IPNA no es concebida como un gasto (desde una perspectiva contable), sino como una inversión (en las personas), para proteger, promover y realizar los derechos de estos *ciudadanos y ciudadanas civiles*.⁶² Por ende, su estimación permite vislumbrar cómo el Estado se organiza para construir y edificar proyectos de vida acordes a las necesidades y voluntades de los niños, niñas y adolescentes de Guatemala.

Desde un inicio la metodología se supuso perfectible, por lo que la elaboración de estimaciones mejora de forma continua, por medio de revisiones y actualizaciones. En

62 La ciudadanía civil se refiere a la adscripción de los habitantes a un territorio.

un esfuerzo por mejorar la cobertura de la información presupuestaria provista por el Minfin, a través del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin), se realizó una revisión y actualización de las cifras para el período 2014-2015. Los programas orientados al cumplimiento del derecho a la alimentación se ampliaron y están contenidos en la estrategia del Pacto Hambre Cero (PHC), el cual busca promover la seguridad alimentaria y nutricional y el combate a la desnutrición crónica.

La estimación ofrece información sobre las asignaciones del presupuesto aprobado para 2015, en comparación con el presupuesto vigente a noviembre de 2014. Estas diferencias serán ampliadas de conformidad al detalle y profundidad que la información permita, debido a que el decreto en el que se aprobó el presupuesto para 2015 no incluye todo el desglose de información que brinda el proyecto de presupuesto.

Los resultados de las estimaciones indican que para 2015, la Administración Central destinará en términos nominales Q 17,926.1 millones (US\$ 2,295.3) a la IPNA, lo que representa

un incremento de Q 103.5 millones (0.58%), respecto al presupuesto vigente a noviembre de 2014. Sin embargo, este incremento se desvanece cuando se contrastan las cifras en términos reales (constantes a precios de 2013), que demuestran un deterioro de las inversiones, al observarse una reducción de Q 418.6 millones (2.34%) para 2015.

La prioridad macroeconómica de la IPNA, es decir su importancia con respecto a la producción nacional, representaría el 3.7% del PIB en 2015. Por otra parte, la prioridad fiscal, es decir la importancia de la IPNA con respecto al presupuesto de la Administración Central representaría el 25.4%. En ambos casos se observa una disminución de 0.2 y 0.6 puntos porcentuales, respectivamente, en comparación con el presupuesto vigente de 2014. De tal cuenta, se advierte que una pérdida en el financiamiento de la IPNA, debe ser sopesada a la luz de la calidad del gasto público, en el sentido que las políticas previstas deben generar los resultados de impacto para los cuales fueron diseñadas, todo ello bajo una perspectiva de largo plazo y con enfoque de ciclo de vida.

Tabla 4

Principales indicadores de la inversión en niñez y adolescencia 2014-2015

Indicador	2014 ^{/v}	2015 ^{/PP}	2015 ^{/PA}
En millones de quetzales de cada año	17,822.6	18,642.8	17,926.1
En millones de quetzales de 2014	17,822.6	18,099.8	17,404.0
En millones de dólares	2,282.0	2,387.0	2,295.3
Como porcentaje del PIB	3.9%	3.8%	3.7%
Como porcentaje del Presupuesto del Presupuesto Total	26.0%	26.0%	25.4%
Índice de Focalización del gasto social general (mayor que 100: sesgo pro infancia; menor que cien: sesgo pro adulto)	101.6	101.8	97.9
Inversión directa per cápita anual (quetzales de cada año)	2,391.91	2,461.45	2,366.83
Inversión directa per cápita anual (quetzales de 2014)	2,391.91	2,389.75	2,297.89
Inversión directa per cápita anual (dólares)	306.26	315.17	303.05
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de cada año)	6.55	6.74	6.48
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de 2014)	6.55	6.55	6.30
Inversión directa per cápita diaria (dólares)	0.84	0.86	0.83

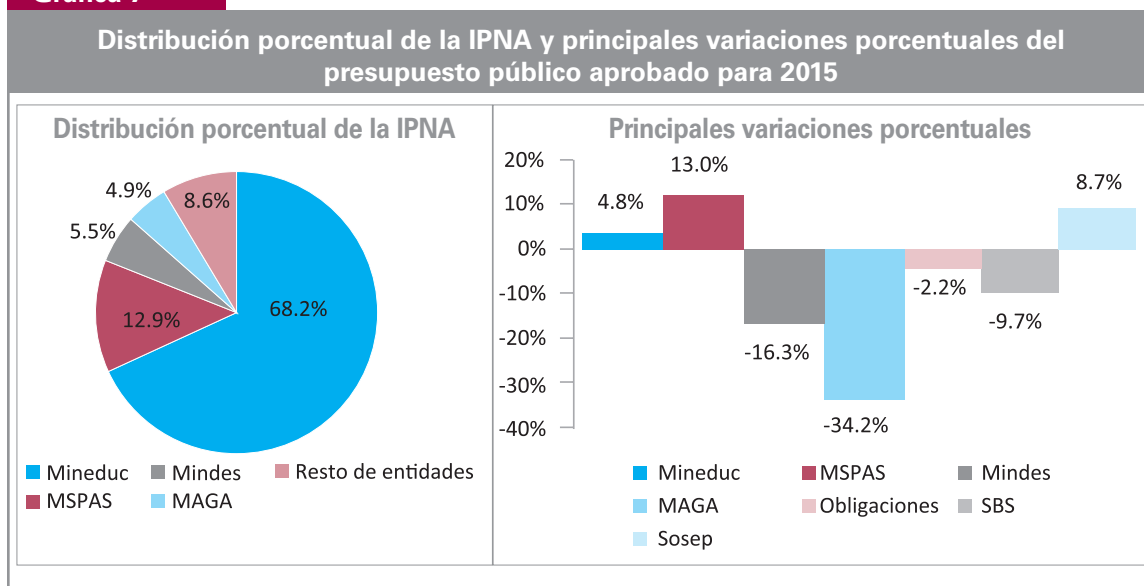
Nota: ^v Presupuesto vigente a noviembre de 2014; ^{PA} presupuesto aprobado
Fuente: Icefi/Unicef con base en datos del Minfin.

El *Índice de Focalización*⁶³ no es posible inferirlo con la información provista en el presupuesto aprobado para 2015. Sin embargo, de mantenerse la estructura plasmada en el proyecto de presupuesto para 2015, resulta que ese indicador podría pasar de 101.6 en 2014 a 97.9 en 2015. Esta disminución deriva en que el presupuesto tiene un sesgo pro adulto, el cual se está extendiendo considerablemente (3.68). La inversión per cápita anual en términos nominales indica que el Estado destinará por cada niño o adolescente Q 2,366.83 (US\$ 303.05) en 2015, lo que representa una reducción de 1.05% con respecto a 2014. En términos reales la reducción es 3.93%. Asimismo, la poca inversión destinada a la niñez y adolescencia se evidencia por la baja inversión per cápita diaria en quetzales de cada año, que podría pasar de Q 6.55 (US\$ 0.84) en 2014 a cerca de Q 6.48 (US\$ 0.83) en 2015. Al eliminar el efecto de la inflación, la inversión en 2015 será de aproximadamente Q 6.30.

2.3.1. Composición institucional de la inversión directa en niñez y adolescencia

El 68.2% de la IPNA será ejecutada por el Ministerio de Educación (Mineduc), en tanto que el 12.9% corresponderá al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Por otra parte, las entidades en las cuales se prevé un incremento en la asignación presupuestaria son el Mineduc con Q 555.8 millones, el MSPAS con Q 266.0 millones y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) con Q 12.9 millones.⁶⁴ En tanto que las entidades en las cuales se disminuye la asignación son: el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) con Q 190.7 millones, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) con Q 455.2 millones y la Secretaría de Bienestar Social (SBS) con Q 12.9 millones.

Gráfica 7



Fuente: Icefi/Unicef con base en datos del Minfin.

63 Índice de Focalización = $\frac{GDNA / GS}{Pob\ NNA / Pob\ total}$ donde: GDNA = gasto directo en niñez y adolescencia; GS = gasto social; Pob NNA = población entre 0 y 17 años; y, Pob total = población total. La interpretación de los valores del índice es la siguiente: un valor mayor a 1 indica sesgo pro infancia y juventud, mientras que un valor menor que uno indica sesgo pro adulto. El gasto social generalmente se calcula siguiendo el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI o el de los Acuerdos de Paz, más acotado).

64 Para mayor detalle, véase el anexo 1.

3.3.2. Ministerio de Educación

El presupuesto aprobado para el Mineduc, asciende a los Q 12,275.9 millones, que es Q 20 millones inferior al recomendado por el Minfin, pero 4.6% superior al vigente de 2014.

El análisis del Icefi revela que las diferencias principales en cada programa de esta cartera son:

- La administración institucional ha tenido un incremento de 61.2% en su presupuesto, muy probablemente por el cumplimiento del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito con el magisterio nacional.
- El programa de educación física tiene una reducción en su presupuesto de 28.9%, y

en menor medida también fue reducida la asignación para preprimaria en Q 8.2 millones con respecto al presupuesto vigente de 2014. En el caso de primaria, comparando los mismos momentos presupuestarios, la reducción es de Q 21.2 millones

- En el presupuesto aprobado para 2015 los programas de nivel medio básico⁶⁵ y diversificado tienen incrementos respecto al vigente de 2014 de Q 118.5 y Q 55.4 millones, respectivamente. Sin embargo, estos aumentos esconden disminuciones entre el presupuesto recomendado por el Ejecutivo y el aprobado por el Congreso de la República. Es decir, en el dictamen favorable emitido por la Comisión de

Tabla 5

Comparaciones del Presupuesto vigente del Mineduc en 2014, con el presupuesto recomendado por el Ejecutivo y aprobado por el Congreso de la República para 2015					
Programa	Vigente 2014	Proyecto 2015	Aprobado 2015	Aprobado - Proyecto	Aprobado - Vigente
Administración institucional	660.9	896.1	1,065.1	169.0	404.2
Educación física (Aporte C)a/	310.9	386.1	221.2	- 164.9	- 89.7
Preprimaria	1,410.9	1,402.9	1,402.6	- 0.2	- 8.2
Primaria	6,714.9	6,694.1	6,693.7	- 0.4	- 21.2
Básica	923.1	1,047.9	1,041.6	- 6.3	118.5
Diversificado	446.8	519.0	502.2	- 16.8	55.4
Extraescolar	92.0	87.7	87.7	- 0.1	- 4.3
Consumo de alimentos	699.6	733.5	733.5	-	33.9
Apoyo lectura y matemática b/	52.9	64.0	64.0	-	11.1
Alfabetización c/	185.1	204.7	204.7	-	19.6
Institutos por Cooperativa d/	163.0	180.0	180.0	-	17.0
Aportes y cuotas e/	81.4	79.7	79.7	-	- 1.7
Total	11,741.5	12,295.6	12,276.0	- 19.6	534.4

Fuente: Icefi/Unicef con base en Sicoín, proyecto de presupuesto 2015 y presupuesto aprobado (Libro I del Decreto 22-2014)

a/: Todo lo relacionado a educación física a nivel de actividad u obra

b/: Corresponde a las actividades u obras: Supervisión y acompañamiento pedagógico y Servicios de verificación y monitoreo de la calidad educativa

c/: Corresponde a la actividad u obra Alfabetización

d/: Incluye aportes a institutos por cooperativa en niveles básico y diversificado.

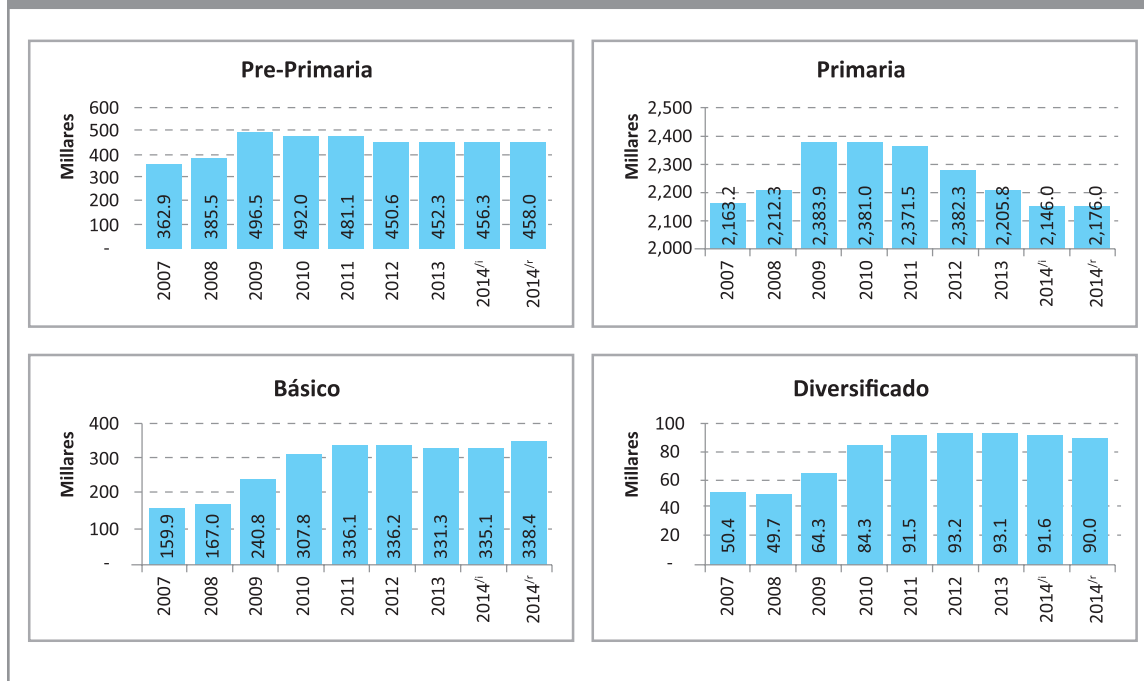
e/: se refiere a aportes a organismos nacionales, regionales e internacionales.

Las consecuencias que tendrá para la niñez guatemalteca este presupuesto para educación será que durante 2015 en el nivel pre primario se tendrá un incremento en la matrícula pública de aproximadamente 1,662 alumnos; 986 más en primaria y 3,263 más en ciclo medio básico. Para el nivel que se espera una reducción en la matrícula en 2015 con respecto 2014 es el nivel medio diversificado, en aproximadamente 1,579 alumnos.

Al ser la política de calidad educativa, una prioridad para la actual administración y con estos resultados, es evidente que se está sacrificando la cobertura en aras de la calidad, cuando lo más esencial es que las niñas y niños estén en las aulas. El Icefi ha proyectado que para el final de 2015 la tasa de matriculación neta en primaria podría descender al 80.4%, cuando esta administración la recibió en 89.1%; es decir un retroceso de 10 puntos porcentuales en cuatro años de gestión.

65 Es imprescindible que el Ministerio de Educación identifique otra fuente de financiamiento para este programa, pues su ampliación, en su mayoría se financia a través del préstamo "calidad educativa y educación secundaria", el cual lleva ejecutado el 93.6% de un monto total de US\$80 y su fecha de cierre está prevista para noviembre 2015. Más información en: <http://www.bancomundial.org/projects/P089898/education-quality-secondary-education?lang=es>

Matrícula inicial en 2007 - 2015



Fuente: Mineduc / Minfin

Finanzas Públicas y Moneda se aplicó una reducción a estos programas de Q 6.3 millones y Q 16.8 millones, respectivamente.

- La educación extraescolar es evidente que no es una prioridad para la actual administración educativa, en el sentido que el presupuesto recomendado por el Ejecutivo es inferior al vigente 2014, en tanto que en el presupuesto aprobado se aplicó una reducción de Q 4.3 millones. Esto es incongruente, en el sentido de que los más de 800,000 jóvenes que están fuera del sistema educativo debiesen ser atendidos por esta modalidad educativa, pero al tener menos recursos financieros, consecuentemente su capacidad de atender a la población que demanda este servicio, se verá drásticamente mermada.
- Por último, si bien el programa de apoyo en lectura y matemática recibió un incremento en su presupuesto por Q 11.1 millones, 20.9% más que el presupuesto vigente en 2014, se debe aclarar que no es un programa con criterio de universalización, sino de focalización, es decir tiende a aumentar las brechas.

2.3.3. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

La IPNA asignada al MSPAS se prevé alcance Q 2,311.2 millones en 2015. En este sentido, el MSPAS es un articulador importante en la estrategia de la reducción de la desnutrición crónica, ya que tiene a su cargo intervenciones de la *Ventana de los Mil Días (VMD)*. Los programas estrechamente vinculados a esta estrategia son: el Programa de Prevención de la Desnutrición Crónica, con Q 846.4 millones, y el Programa de Prevención de la Mortalidad Materna y Neonatal, con Q 379.2 millones. Ambos programas muestran incrementos con relación al presupuesto vigente en 2014, de Q 248.9 (41.6%) y Q 43.4 millones (12.9%), respectivamente.

En cuanto al Programa Prevención de Desnutrición Crónica, el Icefi considera que el rubro de suplementación con micronutrientes en el niño menor de 5 años recibió un incremento importante de Q 250.6 millones (438.0%). Sin embargo, se recomienda cautela en cuanto a que es imperativo que los

incrementos financieros aseguren la calidad del gasto. Esto, pues a pesar que dicho programa tiene una ejecución que alcanzó a noviembre de 2014 el 86.0%, los datos públicos provistos por el MSPAS permiten hacer cálculos aproximados que a junio de 2014 las coberturas en la provisión de micronutrientes mostraron porcentajes que se ubicaron entre 5% y 40%. Esto es reflejo en buena manera de la carencia de servicios del primer nivel de atención, lo cual aqueja de forma directa a la población, y cuya manifestación más emblemática es el déficit en infraestructura para dicho nivel de atención, que con datos a 2012 da cuenta que permitía dar cobertura solamente al 55% de la población.⁶⁷

El presupuesto asignado a infraestructura en salud continúa magro, con una asignación de Q 31.5 millones, lo cual es a todas luces insuficiente para desarrollar y fortalecer las capacidades de prestación de servicios del primer nivel de atención. Por esta razón, durante 2015 será fundamental que el MSPAS presente su Plan de Trabajo de Transición, para indicar las acciones que se llevarán a cabo para desarrollar gradualmente las capacidades institucionales de dicha entidad que permitan acatar la Ley Orgánica del Presupuesto, en cuanto a la prohibición a partir de 2017 para suscribir convenios con organizaciones no gubernamentales.⁶⁸

Tabla 6

MSPAS: Coberturas en la provisión de micronutrientes según edad Nivel nacional Información 2014 hasta semana 30 (26 de julio de 2014)			
Edad	Suplementación	Dosis	Cobertura (%)
De 1 año a 2 años	Vitamina A	202,202	44.98
	Sulfato ferroso	34,603	7.70
	Ácido fólico	31,859	7.09
De 2 años a 3 años	Vitamina A	117,961	26.51
	Sulfato ferroso	34,087	7.66
	Ácido fólico	31,259	7.03
De 3 años a 4 años	Vitamina A	87,305	19.84
	Sulfato ferroso	27,980	6.36
	Ácido fólico	25,904	5.89
De 4 años a 5 años	Vitamina A	106,467	24.48
	Sulfato ferroso	30,628	7.04
	Ácido fólico	28,486	6.55

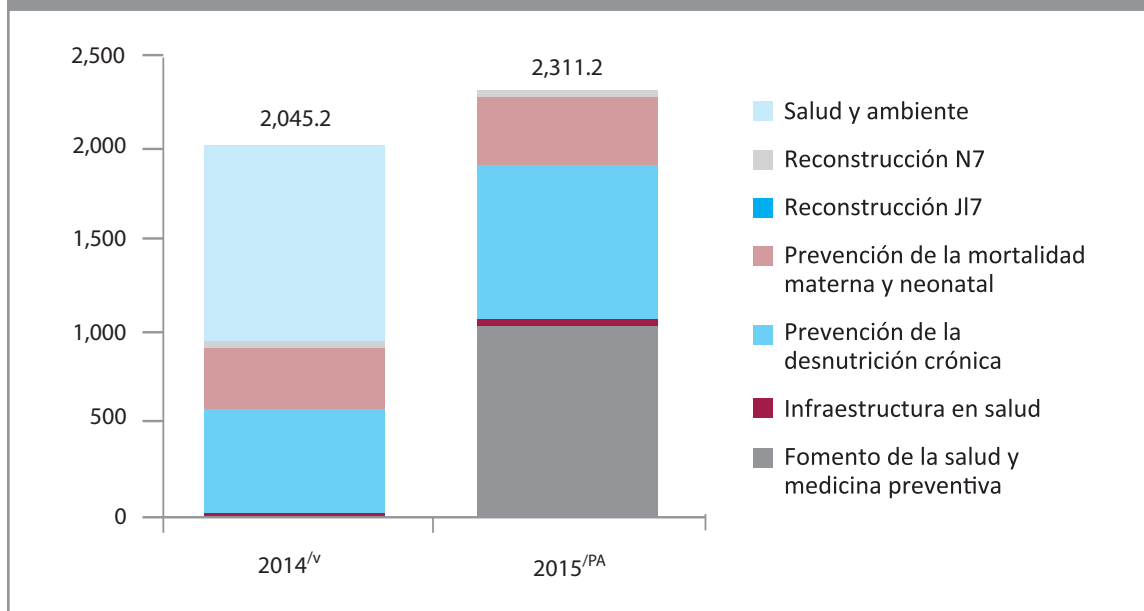
Fuente: Icefi/Unicef con base en datos del Sistema de Información Gerencial en Salud -Sigsa- del MSPAS.

67 Ver Boletín ¡Contamos! No. 9: ¡Quiero crecer con mamá!, disponible en www.icefi.org

68 Artículo 33 Ter de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto del Congreso de la República número 101-97. El artículo 77, transitorio, del Decreto del Congreso de la República número 13-2013 (mediante el cual se reformó la Ley Orgánica del Presupuesto, adicionando en su artículo 23 el citado artículo 33 Ter, disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVIII0290200010013201312112013.pdf>), indica que «para no dañar la prestación de servicios del primer nivel de atención en salud, y en tanto el Estado de Guatemala gradualmente desarrolla capacidades propias y sistemas más eficientes y efectivos dentro del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, durante los tres primeros ejercicios fiscales consecutivos a partir del primero de enero del ejercicio fiscal inmediato siguiente al de la aprobación de esta Ley, se exceptuará la aplicación del artículo 33 Ter a las entidades incluidas en las literales d) y e) del artículo 2 de la Ley Orgánica del Presupuesto.» El Decreto 13-2013 fue aprobado el 24 de octubre de 2014, cobró vigencia el 13 de noviembre de 2013, por lo que según la norma citada, el MSPAS tiene 3 años contados a partir del 1 de enero de 2014 para el proceso de transición. El Icefi propuso que, en el marco de la membresía de Guatemala a la Alianza de Gobierno Abierto, el Gobierno de Guatemala asumiera como compromiso la publicación y divulgación del plan de trabajo del MSPAS para este propósito. Véanse: <http://icefi.org/icefi-entrego-al-gobierno-una-agenda-de-transparencia-fiscal-en-el-marco-del-plan-de-accion-2014-2016-ante-la-alianza-para-el-gobierno-abierto/> o el portal de Internet de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico, en www.copret.gob.gt (búsquese el «botón» de gobierno abierto)

Gráfica 9

Programas del MSPAS destinados a la IPNA en el presupuesto aprobado de 2015
Cifras en millones de quetzales



Nota: ^v Presupuesto vigente a noviembre de 2014; ^{PA} presupuesto aprobado.
 Fuente: Icefi/Unicef con base en datos del Minfin.

2.3.4. Ministerio de Desarrollo Social

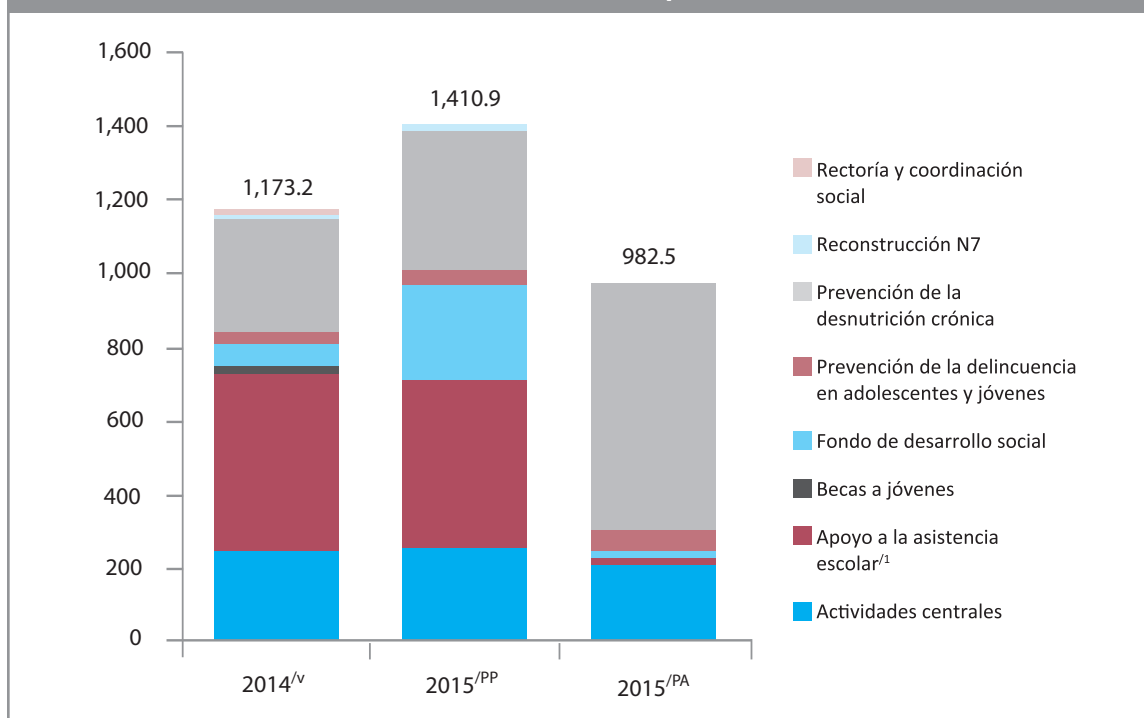
El Mides es una institución de reciente creación que debe posicionarse como un articulador efectivo de la política social, por lo cual su rol es fundamental para que los esfuerzos para asegurar el bienestar de la niñez y adolescencia se encaminen, por una parte, en la dirección prevista por la planificación de largo plazo, y por otra, para que las entidades vinculadas generen sinergias en la provisión de bienes públicos. Lamentablemente, desde una perspectiva financiera esta entidad muestra un desempeño deficiente, pues a noviembre de 2014 solamente había ejecutado el 59.9% del presupuesto asignado a niñez y adolescencia. Esto podría obedecer por una parte a la crisis financiera, que según se explicó antes en este documento, fue creada y sufrida por el propio Gobierno hacia el final de 2014. Pero también se pone de manifiesto que el Mides requiere un fortalecimiento urgente en materia de gestión, para asegurar que los procesos cuenten con recurso humano e insumos de forma oportuna, eficiente y eficaz.

Dentro del presupuesto del Mides se ubica la asignación presupuestaria al Fondo de Desarrollo Social (Fodes), la cual en el presupuesto aprobado para 2015 sufrió una disminución de Q 417.1 millones en comparación con el proyecto propuesto por el Ejecutivo. Se presume que este recorte fue reasignado dentro de los Q 1,965.0 millones que, como se explicó en las secciones anteriores de este documento, se asignaron de forma anómala como “Otros aportes a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda”, dentro de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, como parte de las anomalías señaladas en el proceso de aprobación del presupuesto para 2015.

Dentro de los aspectos positivos, puede comentarse el aumento en el presupuesto aprobado para el Programa de Prevención de la Delincuencia en Adolescentes y Jóvenes de Q 24.3 millones, alcanzando una asignación de Q 49.7 millones. Esto constituye un aliciente en el camino por dar viabilidad financiera a la recién presentada *Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito en Guatemala*.

Gráfica 10

Programas del Mides destinados a la IPNA en el presupuesto aprobado de 2015
Cifras en millones de quetzales



Nota: ¹ A partir de 2015 este cambia su nombre por «Programa de Asistencia para el Mejoramiento de los Ingresos Familiares».
^v Presupuesto vigente a noviembre de 2014; ^{PP} proyecto de presupuesto; y ^{PA} presupuesto aprobado.
 Fuente: Icefi/Unicef con base en datos del Minfin.

2.3.5. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

El presupuesto del MAGA destinado a niñez y adolescencia aprobado para 2015 es de Q 874.1 millones, lo que representa una reducción del 34.2% con respecto al presupuesto vigente de 2014. Este ministerio tiene a su cargo importantes programas destinados a viabilizar el derecho a la alimentación, y por lo tanto forma parte primordial del PHC. La asignación presupuestaria para 2015 plantea un panorama poco optimista para que esta entidad logre consolidar la seguridad alimentaria y nutricional de la población más vulnerable, especialmente por el hecho que el Programa de Agricultura Familiar, a decir por la estructura presupuestaria aprobada,

parece carecer de importancia estratégica para dicha entidad. Esto aun cuando en el mismo deberían estar concentrados los esfuerzos para la consecución del «Componente de Viabilidad y Sostenibilidad» del PHC, específicamente en el tema de producción local.

Al respecto, conviene destacar que en el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo se proponían Q 436.2 millones para la «Actividad 003: agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina», de los cuales Q 431.2 millones correspondían a la entrega de fertilizante, y considerando los graves señalamientos que pesan sobre este programa de distribución de fertilizante, era claro que el programa carecía de los componentes que las recomendaciones internacionales señalan.

Tabla 7

Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, presupuesto aprobado 2015 Programa 12: Asistencia para el mejoramiento de los ingresos familiares		
Estructura presupuestaria		
Programa 12	Asistencia para el mejoramiento de los ingresos familiares	
Actividad 003	Agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina	Q 436.2 millones
Presupuesto por Resultados		
Producto 2	Promotores (as) voluntarios y agricultores (as) rurales de infra y subsistencia con mejoras en sus sistemas productivos	Q 436.2 millones
Subproducto 1	Promotores (as) voluntarios y agricultores (as) rurales de infra y subsistencia con bienes agropecuarios, para mejorar sus sistemas productivos	Q 4.8 millones
Subproducto 8	Agricultoras de infra y subsistencia con insumos en apoyo a la producción agrícola (fertilizantes)	Q 249.7 millones
Subproducto 9	Agricultores de infra y subsistencia con insumos en apoyo a la producción agrícola (fertilizantes)	Q 181.8 millones

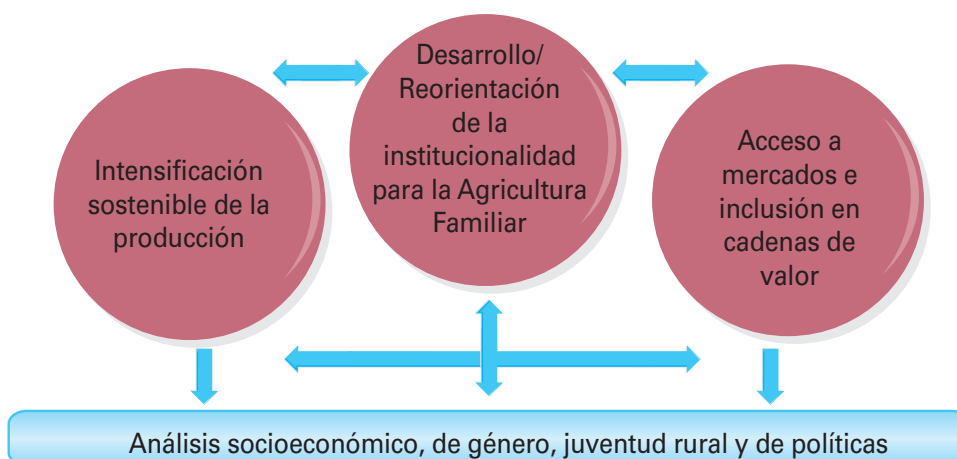
Fuente: Icefi/Unicef con base en Proyecto de Presupuesto 2015.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), indica que « [...] la agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra

familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres [...]» (FAO, 2014a). De hecho, la FAO se propuso como objetivo de colaboración con los países de América Latina y el Caribe «la formulación y adopción de políticas y programas para aumentar la producción de bienes y servicios provenientes de la Agricultura Familiar de manera sostenible y, con ello, contribuir al bienestar de las familias rurales de la región.» (FAO, 2014b) Para ello se propusieron los ejes siguientes:

Figura 1

Ejes de colaboración propuestos por FAO con los países de América Latina y el Caribe

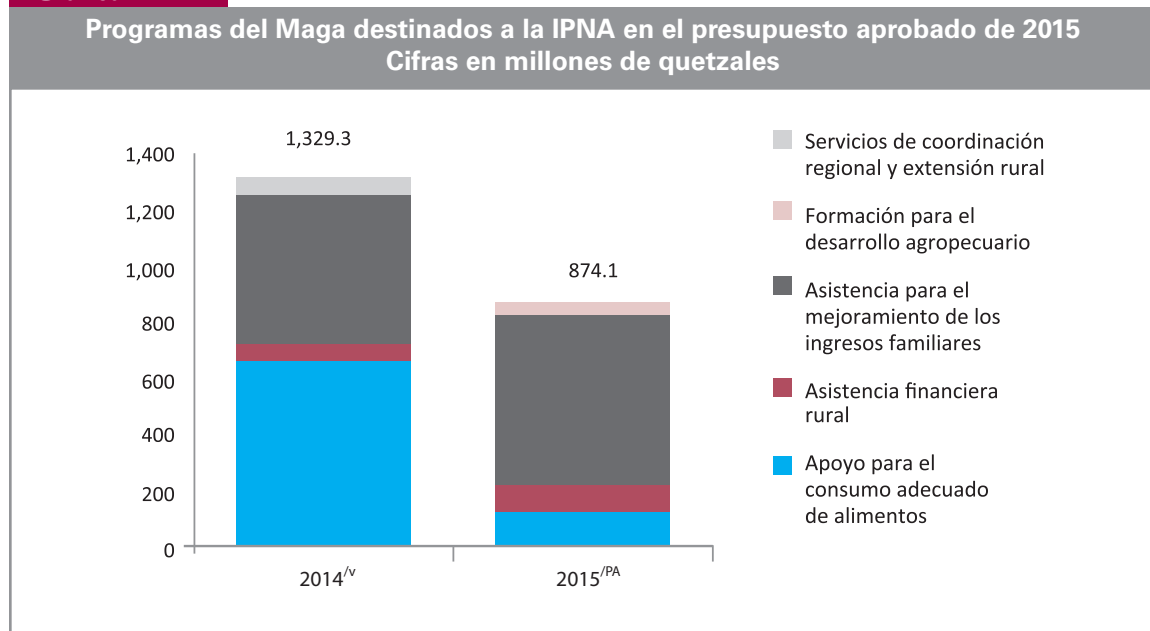


Fuente: Fao, 2014b.

De forma igualmente alarmante resulta comprender que en el informe «Evaluación del Programa de Fertilizantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)» publicado en enero de 2013, el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar y la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, concluyeron que el programa de fertilizantes es uno de los principales instrumentos de política del MAGA y que durante el período de análisis (2000-2012) representó entre el 10% y el 45% del presupuesto de dicha institución. Sin embargo, y a pesar que contaba 931,899 beneficiarios a enero de

2012, representa para la sociedad guatemalteca una pérdida de Q 1.28 por cada Q 1 invertido, debido a la utilización pobre de los insumos entregados. El informe concluye también que a pesar que el propósito principal debiera ser apoyar a aquellos productores que disponen de un terreno pequeño de menos de media hectárea, y que se encuentran potencialmente en situación de inseguridad alimentaria por la baja productividad en los cultivos de maíz y frijol, el porcentaje de beneficiarios del sistema con estas características representaba en 2007 el 36.7% del total, mientras que para 2011, el grupo representó el 51.8% del total.

Gráfica 11



Nota: ^v Presupuesto vigente a noviembre de 2014; ^{PA} presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef con base en datos del Minfin.

2.4 LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN EL PRESUPUESTO 2015: LAS METAS FÍSICAS EN EL PRESUPUESTO 2015

De acuerdo al Minfin y el dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, el presupuesto 2015 fue formulado considerando la metodología de gestión por resultados, en un escenario de metas e indicadores con un horizonte de mediano plazo. Con ello se pretende contribuir

a la calidad del gasto público, a la transparencia en la ejecución presupuestaria y al monitoreo y evaluación de los resultados preestablecidos. Dicha formulación responde a una cadena lógica, cual indica que para lograr impactos positivos en la ciudadanía es preciso contar con bienes públicos materializados a través de la ejecución de planes, programas, subprogramas y proyectos (planificación); estos a su vez pueden ser conseguidos mediante la realización de ciertas actividades; (presupuestación) las que se pueden llevar a cabo en principio adquiriendo los insumos para ellas (transparencia, sistemas de compras).

Figura 2



Fuente: Icefi / Unicef, con base en Icefi/Unicef, 2014.

El presupuesto aprobado para 2015 indica que en total se generarán 79 productos por parte del Gobierno Central, los cuales en su mayoría son vinculados al «Pacto Hambre Cero» (55), le sigue en importancia los 13 productos que

generará el «Pacto Fiscal y de Competitividad» y por último el «Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz» generará 11 productos. Todos estos productos a su vez agrupan en los 194 subproductos siguientes:

Tabla 8

Cantidad de productos y subproductos de los Pactos de Gobierno en el Proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2015.		
Pacto / Resultado / Institución	Productos	Subproductos
Total	79	194
Pacto Hambre Cero	55	156
Para 2015, la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años ha disminuido en 10 puntos porcentuales (del 49.8% en el 2008 a 39.8%)	29	80
MSPAS	24	75
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	3	3
Mides	2	2
Instituto de Fomento Municipal	ND	ND
La razón de mortalidad materna ha disminuido de 139.7 muertes maternas por cien mil nacidos vivos en 2007 a 129.7 muertes maternas por cien mil nacidos vivos en 2015, y la mortalidad neonatal ha disminuido	8	32
MSPAS	8	32
Para 2015, el consumo de alimentos (proteico-calórico) de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema se ha incrementado	10	23
Mineduc	3	4
MAGA	5	17
Mides	2	2
Para 2015, los ingresos de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema se han incrementado	8	21
MAGA	6	19
Mides	2	2
Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz	11	11
Para el 2015, la tasa de hechos delictivos reportados, cometidos contra el patrimonio de las personas, se ha reducido de 112 x 100,000 habitantes en el 2011 a 102 x 100,000 habitantes	4	4
Ministerio de Gobernación	2	2

Nota: ^v Presupuesto vigente a noviembre de 2014; ^{PA} presupuesto aprobado
Fuente: Icefi/Unicef con base en datos del Minfin.

Pacto / Resultado / Institución	Productos	Subproductos
Ministerio de la Defensa Nacional	2	2
Para el 2015, la tasa de homicidios se ha reducido de 38.6 x 100,000 habitantes en el 2011 a 28 por 100,000 habitantes (reducción anual de 5.5% en el número de homicidios)	1	1
Ministerio de Gobernación	1	1
Para el 2015, los adolescentes y jóvenes forman parte de programas de formación, formal e informal, previniendo su incidencia en actos de violencia	6	6
Mides	6	6
Ministerio Público	ND	ND
Para el 2015, se incrementa el número de casos de mujeres que acceden al sistema de justicia	ND	ND
Ministerio Público	ND	ND
Para el 2015, Guatemala se posiciona en el lugar 102 del índice internacional de Transparencia. (Posición 113 en 2011 a 102 en 2015)	ND	ND
Ministerio Público	ND	ND
Pacto Fiscal y de Competitividad	13	27
Para el 2015, la formalidad en el empleo se ha incrementado en tres puntos porcentuales (25.5 en 2011 al 28.5 en 2015)	4	6
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	4	5
Para el 2015, Guatemala se posiciona con un ranking de 4.2 del índice internacional de competitividad (4.0 en 2011 a 4.2 en 2015)	9	22
Ministerio de Economía	7	19
Ministerio de Energía y Minas	2	3

Fuente: Minfin, Proyecto de presupuesto 2015.

La gestión por resultados ha avanzado en instituciones que tienen relación con el sector social, tal es el caso del MSPAS, que concentra 107 subprogramas (55.5% del total) y 32 productos (40.0% del total). Sin embargo, este avance implica grandes desafíos en cuanto a disponer de sistemas de seguimiento y evaluación efectivos, así como herramientas de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En otras instituciones el vínculo de la planificación y presupuesto es aún exiguo. Tal es el caso del Ministerio Público, que se propone resultados nobles como el incremento del número de casos de mujeres que acceden al sistema de justicia. Sin embargo, para conseguir dicho resultado (impacto), esa institución no tiene contemplado ningún programa específico. Entonces: ¿cómo se pueden obtener resultados si no se hace nada por alcanzarlos?

Otras entidades repiten la incoherencia en la planificación del desarrollo al no hacer explícito cómo lograrán avanzar en el índice

internacional de transparencia o que los jóvenes formen parte de programas de formación, formal e informal, previniendo su incidencia en actos de violencia. Sobre éste último resultado es preciso vincular las acciones lamentables que planificó el Mineduc al reducir el presupuesto para la educación extraescolar en aproximadamente Q 4.3 millones con respecto al presupuesto vigente de 2014. De acuerdo a estudios especializados en Guatemala hay más de 800,000 jóvenes fuera del sistema educativo⁶⁹ y las acciones del Gobierno no solo van encaminadas a reducir las oportunidades para ellos, sino que no planifican y evidencian programas para disminuir el riesgo a vincularse a la delincuencia y crimen organizado.

Por último, existen resultados cuya consecución no precisamente puede ser atribuida a la intervención del Gobierno, como el hecho que la formalidad en el empleo se haya incrementado tres puntos porcentuales entre 2011 y 2015. Más que un resultado de acciones de la política laboral, el citado incremento está más asociado

69 http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/publicaciones/ContamosNo5_Educa.pdf

a la reforma tributaria de 2012, ya que en el nuevo ISR las personas jurídicas pueden deducir de su renta bruta el pago de salarios,

sólo en el caso que hayan sido declarados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Tabla 9

Comentarios a los indicadores de logro de productos por institución y programa

Institución	Programa	Indicador	Comentario
Mineduc	Preprimaria	Variación acumulada de la matrícula oficial de 1.2% a 3.7%.	Indicador confuso. Hace énfasis en la matriculación, Además la política de cobertura en este nivel únicamente tiene como meta matricular a 1,662 alumnos más con respecto a las cifras del conteo rápido de 2014.
		Población educativa atendida por el sector oficial del nivel preprimario se incrementa de 83.4% en 2010 a 83.4% en 2015.	
	Primaria	Incremento en la tasa de promoción del 87.0% a 87.8%.	La promoción no indica si un alumno es retenido o no en el aula, así como su nivel de aprendizaje. Debería utilizarse la tasa de deserción o de fracaso escolar en primero primaria (por ejemplo). Adicionalmente, la política de cobertura en este nivel únicamente tiene como meta matricular a 986 alumnos más con respecto a las cifras del conteo rápido de 2014.
		Población educativa atendida por el sector oficial del nivel primario se incrementa de 87.0% en 2010 a 87.5% en 2015.	
	Básico	Incremento en la tasa de promoción del 71.1% a 75.0%.	La promoción no indica si un alumno es retenido o no en el aula, así como su nivel de aprendizaje. Las metas de cobertura y finalización en estos niveles están en riesgo, pues el presupuesto aprobado redujo en Q 6.2 millones y Q 16.7 millones, respectivamente, las asignaciones a estos programas.
	Diversificado	Incremento en la tasa de promoción del 79.0% a 82.0%.	
	Consumo de alimentos	Se ha incrementado el consumo proteínico calórico en familias en extrema pobreza.	Indicador sin línea de base, ni meta.
Lectura y matemática	Al finalizar 2017 se ha incrementado en 5 puntos porcentuales el logro en lectura y matemática en escuelas focalizadas.	La meta de cumplimiento es post 2015, Además se hace énfasis únicamente para escuelas focalizadas, no tiene criterio de universalización.	

Institución	Programa	Indicador	Comentario
MSPAS	Prevención desnutrición crónica.	La prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años ha disminuido de 49.8% en 2008 a 39.8% en 2015.	Indicador ambicioso, ningún país en el mundo ha logrado esos niveles de reducción solamente con programas de inmunización, consejería, suplemento de micronutrientes, desparasitación y alimentación a madres embarazadas.
		Proporción de niños y niñas menores de 1 año con vacunas completas, según esquema de vacunación vigente.	Se parte de una línea basal de 2010 de 49.8%, la cual disminuyó entre 2011 y 2012. Sin embargo, la meta para 2015 es 39.8%, cuando en 2014 se alcanzó al 42.3% Es decir en 2015 se propone atender a una menor proporción de menores que en el año anterior. ¿Cómo se podrá incidir en el indicador anterior atendiendo menos niñas y niños? Además en el presupuesto multianual lejos de proponer metas incrementales, tienden a la reducción. Se espera que en 2017 solo el 34.8% de menores de un año tengan su sistema de inmunización completo.
	Prevención de la Mortalidad Materna y Neonatal.	La razón de mortalidad materna ha disminuido de 139.7 a 129.7 muertes maternas por cien mil nacidos vivos entre 2007 a 2015.	Si bien se han diseñado una serie de programas para incidir en el indicador, ninguno aborda disminuir el número de embarazos de adolescentes, grupo en el que se concentra el mayor número de muertes maternas.
		Proporción de mujeres atendidas durante el parto en institución de salud del MSPAS por proveedor calificado.	Se parte de una línea basal en 2010 de 56.9% hasta llegar a un 68.0% en 2015, es decir una tendencia ascendente que se pierde en el presupuesto multianual 2016 – 2017 y permanece estable en 70.0%.
MAGA	Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos.	Se ha incrementado el consumo proteínico calórico de familias en extrema pobreza.	Indicadores sin línea basal tanto en año como en valor, ni tienen metas fijadas. Ello hace suponer que esta institución no cuenta con sistemas de monitoreo y evaluación.
	Asistencia para el mejoramiento de los ingresos familiares.	Se ha incrementado el ingreso de familias en extrema pobreza.	

Institución	Programa	Indicador	Comentario
Mides	Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes.	Para 2015 los adolescentes y los jóvenes forman parte de programas de educación formal e informal, previniendo su involucramiento en actos de violencia.	Si bien el indicador puede estar bien planteado en su contexto, presenta las mismas falencias que los anteriores por no tener línea basal ni metas. Además, posiblemente los logros a obtener sean mínimos considerando que de 800,000 jóvenes fuera del sistema educativo, se pretende atender únicamente a 58,560 jóvenes, de los cuales el 86% participa en talleres de educación no formal, y únicamente se plantea entregar 8,560 becas, es decir cubrir al 1.07% de los jóvenes fuera del sistema educativo.
	Familias con Bono Seguro y corresponsabilidad en Salud.	Muestra el porcentaje de cobertura de familias en pobreza y pobreza extrema que están siendo atendidas con el bono de salud.	Para 2012 la tasa de cobertura en este indicador fue de 23.6% y se plantea para 2015 reducirla a 20.6%. Es decir, llegar a menos personas en situación de pobreza y pobreza extrema, a pesar que en 2014 se abarcó al 27.9%.
	Familias con Bono Seguro y corresponsabilidad en Educación.	Muestra el porcentaje de cobertura de familias en pobreza y pobreza extrema que están siendo atendidas en el bono de educación.	Para 2012 la tasa de cobertura en este indicador fue de 26.7% y se plantea para 2015 reducirla a 23.3%, es decir, llegar a menos personas en situación de pobreza y pobreza extrema, a pesar que en 2014 se abarcó al 34.3% de ellas.
	Familias que reciben bolsa de alimentos.	Muestra el porcentaje de cobertura de familias en pobreza y pobreza extrema del área urbana marginal del departamento de Guatemala, que reciben bolsa segura de alimentos.	Programa de alto riesgo de desvío para propósitos clientelares y políticos. De hecho el departamento de Guatemala es donde menos hogares con hambre existen. Si bien en 2014 la tasa de cobertura fue del 28.2% se plantea en 2015 llevarlo al 44.9%, e incongruentemente en el presupuesto multianual 2016 – 2017 se propone reducirlo a 31.1%.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de proyecto de presupuesto 2015

¿EL PRESUPUESTO 2015 ES EL PRIMER PASO HACIA EL K'ATUN 2032?

Tanto la exposición general de motivos entregada por el Minfin como el dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda aspiran a que el presupuesto 2015 sea vinculante al K'atun 2032 (Conadur-Segeplan, 2014). Se indica que «el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032,

tiene como objetivo la vinculación entre las políticas de Estado y las necesidades prioritarias de la población guatemalteca, consolidando y ligando el Sistema Nacional de Planificación con el Sistema de Consejos de Desarrollo, a partir de la gestión de las políticas públicas, los procesos de planificación territorial y la orientación de la inversión.»

Los documentos citados sugieren que la aspiración del Minfin y de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda es alcanzar las metas siguientes:

Tabla 10

Metas más relevantes del K'atun 2032 vinculadas a la nutrición, salud y educación de la niñez y adolescencia

Nutrición	Salud	Nutrición
<ul style="list-style-type: none"> • Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka, garifuna y del área rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la tasa de mortalidad materna en 5 puntos porcentuales anuales, iniciando en 2015. • Para el año 2032, reducir la tasa de mortalidad infantil en 25 puntos. • Para el año 2032, reducir la tasa de mortalidad en la niñez en 30 puntos. • Erradicar el embarazo en adolescentes menores de 16 años y disminuir la tasa de embarazos en adolescentes de 17-19 años. • Garantizar la provisión y atención en los servicios de salud al 100% de la población que enferma. 	<ul style="list-style-type: none"> • Universalizar la educación inicial, preprimaria, primaria, media (ciclo básico y ciclo diversificado) y ampliar el acceso a la educación superior, reconociendo las especificidades de género y las necesidades diferentes de los territorios, de los pueblos maya, xinka, garifuna, mestizo y población del área rural. • Elevar la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante. • Para el año 2020 se ha erradicado el analfabetismo en la población comprendida entre los 15 y los 30 años de edad.

Fuente: Icefi/Unicef sobre la base de K'atun 2032

En materia de nutrición, se debe reconocer que posiblemente la meta que se establece es más racional y prudente que la impulsada por la actual administración gubernamental de reducir este flagelo 10 puntos porcentuales en un lapso de cuatro años. Los países más exitosos en su lucha contra este flagelo se citan a continuación (Marini y Grangnolati, 2003):

- Brasil la redujo 6.5% entre 1986 y 1996
- Haití, la redujo 6.3% entre 1995 y 2000
- Colombia la redujo 3.3% entre 1986 y 2000
- Bolivia la redujo 3.3% entre 1989 y 1998

Por su parte Chile, en un lapso de 40 años logró reducir 34.1% este indicador, gracias a la implementación de una política de Estado de lucha contra la desnutrición infantil, aplicada de manera sostenida durante décadas. Este resultado se debió en gran medida al consenso técnico logrado respecto al tema de la desnutrición y sobre las políticas y programas más adecuados para enfrentarlo.

En lo que respecta a salud, sobre todo en mortalidad materna, Icefi/Unicef consideran que en el país ya se desarrollan las intervenciones que han demostrado su costo-efectividad y eficacia en reducir las muertes maternas. No obstante, la velocidad e intensidad con la que actúan y los resultados que se obtienen son inaceptables desde el punto de vista ético y técnico.

Los principales obstáculos para la falta de efectividad de estas intervenciones son: falta de disponibilidad de servicios del primer nivel; carencia de recursos humanos capacitados para llevar a cabo las intervenciones; y, fragmentación de los servicios. El verdadero reto para el segundo nivel de atención en salud es conseguir que los establecimientos que ya existen logren ser funcionales, lo que implica dotarlos de personal, insumos y equipo (Icefi/Unicef, 2012).

En el ámbito de educación la primera meta establecida resulta excesivamente ambiciosa, si se consideran las actuales tasas de cobertura y que se contarían únicamente con 18 años para poder universalizarlas. De hecho en la educación inicial apenas es del 5.2% al 2013 y su cumplimiento implicaría que el 100% de los nacidos en 2014 fueran atendidos por el Estado a partir de 2015, para que, sin perder un solo grado, completaran el nivel diversificado el 2032.

Un aspecto imprescindible en todo plan de desarrollo y que no es analizado por el K'atun 2032 es saber cuánto cuesta el país del futuro y cómo será financiado. En un ejercicio prospectivo (Icefi/Unicef, 2012), se tiene que avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos (sin lograr su universalización), requeriría solo para 2017 una asignación adicional de 2.8% del PIB y para 2021 esa proporción llega hasta el 3.6% del PIB.

Contrario a esas necesidades de financiamiento, el presupuesto multianual para 2016 – 2017 elaborado por el Minfin considera que el comportamiento de la carga tributaria para esos años, lejos de ir en aumento, irá en disminución hasta el 9.8% del PIB en 2017.

¿Cómo Guatemala puede financiar su sistema de seguridad social, si el mismo Organismo Ejecutivo propone que los ingresos del Estado sean menores? Esto permite concluir que en el presupuesto multianual ni siquiera están contempladas medidas administrativas para disminuir los niveles de incumplimiento tributario. De igual manera resulta como amenaza al financiamiento propuestas de ley que pretenden erosionar los ingresos del Estado, como las iniciativas de ley recientemente impulsadas por el Gobierno, las que se limitan a la concesión de privilegios fiscales injustificados, con altos riesgos de pérdida de recursos.

70 La desnutrición infantil en Chile: Políticas y programas que explican su erradicación: consultado en: www.bvsde.paho.org/textcom/nutricion/LOW/LOW-2a.pdf

CONCLUSIONES

Contexto social y económico

- Guatemala continúa siendo un país cuyos indicadores sociales evidencian graves carencias y necesidades para la mayoría de su población, pero que sus indicadores macroeconómicos muestran un contexto económico estable, y sin mayores oportunidades para cambios o soluciones a la problemática social.

Contexto político

- Las principales decisiones de la política fiscal sufren de un grado excesivo de politización. Durante 2012-2013 se intensificó la táctica política empleada tanto por la oposición como por el oficialismo de aprobar el presupuesto, pero dejando pendientes de aprobación préstamos externos, incluidos en el presupuesto como fuentes de financiamiento del gasto aprobado. Luego, durante la ejecución del presupuesto aprobado, la oposición política continuó usando y abusando de la figura de la interpelación de ministros de Estado para bloquear la actividad legislativa. Este bloqueo fue usado de forma sistemática, y con ello pretendió condicionar la liberación del bloqueo para la aprobación de préstamos, a réditos o prebendas políticas para quien ejerciese control sobre el bloqueo legislativo (es decir, la bancada que estuviese interpelando a un ministro). Esta manipulación política de la aprobación parlamentaria de las fuentes de financiamiento del presupuesto generó en 2013 atrasos y problemas en la ejecución del gasto.
- Uno de los eventos más importantes de 2013 en el ámbito político fue el criterio de la Corte de Constitucionalidad sobre la posibilidad de interrumpir temporalmente la interpelación a un ministro de Estado. Este criterio logró frenar el abuso del juicio político como mecanismo para bloquear la actividad parlamentaria, y con ello poder avanzar en la aprobación de la agenda legislativa de interés fiscal. Como resultado, una vez desprovista de la posibilidad de manipular las interpelaciones para bloquear la agenda legislativa, la oposición no apoyó la aprobación del presupuesto de 2014.
- Por norma constitucional, debido a que el Congreso no aprobó el proyecto de presupuesto propuesto por El Ejecutivo, en 2014 se volvió a ejecutar el presupuesto de 2013. La interpretación hasta entonces generalmente aceptada es que en 2014 cobrarían vigencia

las asignaciones de gasto y las previsiones de ingresos de 2013, pero no la autorización para contratar deuda pública. Sin embargo, el Ejecutivo interpretó la Constitución, en el sentido que la autorización para colocar bonos en 2013, también era válida para 2014, con lo cual, en los primeros meses de 2014 emitió, negoció y colocó Q 5.4 millardos en bonos del Tesoro, sin la autorización específica del Congreso de la República.

- La colocación de bonos del Tesoro en 2014 sin la autorización del Legislativo supuso una «victoria» política para el oficialismo. Sin embargo, resultó no ser sostenible ni duradera. Aunque los Q 5.4 millardos de bonos del Tesoro colocados al inicio del año eran parte de las fuentes de financiamiento contempladas en el presupuesto de 2013, vigente en 2014, existían dos faltantes importantes: por un lado los préstamos aprobados en 2013 no tenían sustituto en 2014; y por otro, la ampliación presupuestaria para cubrir el incremento salarial para el magisterio nacional que se aprobó en febrero con ingresos tributarios adicionales como fuente de financiamiento, los cuales resultaron ser inexistentes. Así, los préstamos y la «recaudación adicional» contemplada en la ampliación presupuestaria suponían un «agujero fiscal», que de no cubrirse oportunamente, se generaría una crisis financiera al final de 2014. Fue cuestión de tiempo para que en los últimos meses de 2014, esta crisis financiera en el Gobierno se materializara, con graves efectos nocivos para la ciudadanía.
- La colocación de bonos sin la autorización del Congreso supuso una afrenta del Ejecutivo al Legislativo, situación que generó tensión y el rechazo férreo de la oposición a autorizarle al Gobierno bonos del Tesoro adicionales para mitigar la crisis. Así, la «victoria» política inicial al lograr colocar bonos sin la autorización del Congreso, se revirtió en un lastre político que impedía lograr las herramientas que necesitaba el Ejecutivo para resolver la crisis financiera. Esta situación ilustra el valor del equilibrio entre los Poderes del Estado. La acción unilateral del Ejecutivo al contratar deuda bonificada, demostró terminar siendo más conflictiva que provechosa para el oficialismo.
- Aunque la oposición tuvo también un éxito momentáneo al resistir la presión del Ejecutivo para la aprobación de endeudamiento adicional, la gravedad creciente de la crisis financiera en los últimos meses de 2014 demostró ser una pérdida de capital político tanto para el oficialismo como para la oposición. Este desgaste mutuo ante los graves efectos de la crisis financiera, así como el desmantelamiento de la interpelación de ministros como herramienta para el bloqueo legislativo, dio paso a la búsqueda de soluciones negociadas. Al final de 2014 las opciones en negociación fueron la solicitud del Ejecutivo por bonos del Tesoro adicionales, y el proyecto de presupuesto para 2015. Los posicionamientos políticos en torno a estas dos opciones fueron:
 - Para el oficialismo lo prioritario era aprobar Q 4 millardos de bonos adicionales para 2014. Además, el oficialismo tenía incentivos para promover la no aprobación del proyecto de presupuesto para 2015, y repetir la interpretación de la Constitución con relación a la autorización «automática» para colocar bonos en 2015, sin necesidad de volver a acudir al Congreso para la aprobación de más recursos, o de presupuesto.
 - La oposición se empeñó en bloquear la aprobación de los Q 4 millardos de bonos adicionales para 2014, y buscó aprobar el proyecto de presupuesto para 2015 con modificaciones según sus intereses políticos.
- Aunque los extremos de estas dos posiciones eran irreconciliables, el Gobierno abrió por lo menos dos procesos paralelos de negociación con grupos opositores. Una de estas negociaciones resultó en la aprobación del presupuesto de 2015. Lamentablemente, la línea de negociación que buscaba fortalecer la transparencia no fue favorecida, y en su lugar los acuerdos políticos alcanzados favorecieron la negociación que buscó suprimir controles y normas de transparencia, asignaciones presupuestarias espurias y la aprobación de un impuesto nuevo y reformas a impuestos existentes.

- En resumen, se lamenta que si bien por un lado se avanzó en dismantelar el abuso de la interpelación de ministros como mecanismo para bloquear la actividad legislativa, esta práctica fue reemplazada por negociaciones opacas y espurias. El resultado del juego en torno a la posibilidad de bloquear la actividad legislativa vía el abuso de la interpelación produjo como resultado la aprobación del presupuesto de 2013 en circunstancias anómalas. Lamentablemente, el resultado de las negociaciones como juego político en lugar del bloqueo, fue la aprobación del presupuesto de 2015 en circunstancias igualmente anómalas que las registradas en la aprobación del presupuesto de 2013. Es decir, independientemente del mecanismo usado, el grado de politización excesiva en las decisiones sobre la política fiscal (impuestos, presupuesto, normas de transparencia, bonos del Tesoro, contratos de obras públicas, préstamos, etcétera), está produciendo resultados ajenos a los intereses legítimos de la ciudadanía, y más atendiendo intereses sectoriales, muchas veces ilegítimos o espurios.

Ingresos

- A diferencia de los de años anteriores, el presupuesto para 2015 fue aprobado conjuntamente con todas sus fuentes de financiamiento, incluyendo bonos del Tesoro y préstamos externos.
- Las previsiones presupuestarias aprobadas para los ingresos tributarios suponen una reducción en la productividad del IVA por tercer año consecutivo (5.18% del PIB en 2013, 5.11% en 2014 y 4.98% en 2015), sin que se perciban mejoras en el corto plazo. Esta reducción en la productividad del IVA se conecta con un aumento en la evasión tributaria, la cual seguramente se agravará por tratamientos tributarios preferenciales, como los otorgados al sector construcción en diciembre de 2013 y que produjo que la base gravable de las ventas de dicho sector se redujeran al 70%.
- La caída en la productividad del IVA y la merma en el rendimiento de otros impuestos es causa de preocupación, sin que la SAT implemente las medidas necesarias. Esta deficiencia da lugar a cuestionar por qué las actuales autoridades fiscales buscaron la creación de nuevas cargas impositivas, sin antes lograr una administración eficiente de los impuestos existentes.
- Las previsiones presupuestarias aprobadas consideran que la aprobación del nuevo impuesto a la telefonía y el incremento a las regalías mineras y al impuesto a la distribución de cemento generarán en 2015 Q 1,941.0 millones. Sin embargo, las estimaciones del Icefi ponen en tela de duda que esta recaudación adicional llegue a materializarse, debido a que:
 - El impuesto a la telefonía aprobado se determinará aplicando una tarifa al número de líneas asignadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) a los operadores telefónicos, pero en diciembre de 2014 estos operadores devolvieron cerca de 6 millones de líneas a la SIT, las cuales constituían inventario para potenciales nuevos negocios. Esta acción obliga a revisar las estimaciones en las que se basó la previsión presupuestaria aprobada, la cual el Icefi considera que debe ajustarse a la baja a Q 912.0 millones, sin considerar otras medidas que los operadores podrían emprender para evitar el pago del impuesto.
 - La estimación del efecto del incremento en las regalías por la explotación minera y del impuesto a la distribución del cemento, se realizó suponiendo que la productividad de estos gravámenes se mantendría constante y similar a la de períodos previos. Esta situación, sin embargo, no es necesariamente sostenible en el largo plazo.
 - En consecuencia, de los Q 1,941.0 millones considerados en el presupuesto aprobado, el Icefi estima preliminarmente que únicamente podría recaudarse cerca de Q 1,330

millones, dejando de entrada para 2015 un nuevo agujero fiscal, sólo por los impuestos reformados o creados, de casi Q 600.0 millones.

- El Minfin incorporó al presupuesto cerca de Q 2,300.0 millones en los rubros «Otros impuestos directos» y «Otros impuestos indirectos», los cuales se han venido utilizando para incluir recaudación adicional esperada por el esfuerzo administrativo de la SAT.
- Existe duda razonable en torno a que se alcance la previsión presupuestaria aprobada, dado el comportamiento y eficiencia de la SAT y la fragilidad del impuesto a la telefonía y las reformas realizadas. A priori se estima que en la recaudación tributaria prevista en el presupuesto aprobado para 2015 podría generarse un «agujero fiscal» de Q 1,600.0 millones, el cual podría reducirse toda vez la SAT logre un cambio de su trayectoria y realice un trabajo más eficaz en el muy corto plazo.

Gasto público

- Para 2015, por cada quetzal de gasto público se destinarán 67 centavos a funcionamiento; 20 a inversión y 13 para el servicio de la deuda pública. Al contrastar estas cifras con lo reportado en 2010, el gasto en funcionamiento se incrementado aproximadamente en 8.2%, en tanto que la inversión se ha reducido 7.5% y el pago de deuda se ha reducido solo 0.7%.
- La finalidad *educación* mostró un incremento significativo en 2014, derivado del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Gobierno y el magisterio en 2013, pero lo previsto para 2015 muestra inclusive un retroceso⁷¹ de 0.1% del PIB. Las asignaciones a salud permanecen prácticamente invariables.
- La tasa de matriculación neta de la educación primaria no ha superado el 98.7% registrado en 2009. Se estima que para 2015 este indicador se sitúe en 80.4%, con un deterioro de más de 20% en tan solo 7 años. En materia de salud, la oferta pública medida a través del número de hospitales por cada 100 mil habitantes también se ha reducido, pasando de 0.30 en 2009 a 0.28 en 2014, lo cual ubica a Guatemala en el último lugar a nivel centroamericano, y en los últimos lugares a nivel mundial.
- Para 2015, la Administración Central destinará en términos nominales Q 17,926.1 millones (US\$ 2,295.3) a la inversión pública destinada a la niñez y la adolescencia (IPNA), lo que representa un incremento de Q 103.5 millones (0.58%), respecto al presupuesto vigente a noviembre de 2014. Sin embargo, este incremento se desvanece cuando se contrastan las cifras en términos reales (constantes a precios de 2013), que demuestran un deterioro de las inversiones, al observarse una reducción de Q 418.6 millones (2.34%) para 2015. La prioridad macroeconómica de la IPNA, es decir su importancia con respecto a la producción nacional, representaría el 3.7% del PIB en 2015. Por otra parte, la prioridad fiscal, es decir la importancia de la IPNA con respecto al presupuesto de la Administración Central representaría el 25.4%. En ambos casos se observa una disminución de 0.2 y 0.6 puntos porcentuales, respectivamente, en comparación con el presupuesto vigente de 2014.
- El presupuesto aprobado para el Mineduc, asciende a los Q 12,275.9 millones, que es Q 20 millones inferior al recomendado por el Minfin, pero 4.6% superior al vigente de 2014. El análisis del Icefi revela que las principales diferencias en cada programa de esta cartera son:
 - La administración institucional ha tenido un incremento de 61.2% en su presupuesto, muy probablemente por el cumplimiento del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito con el magisterio nacional.

71 El presupuesto del Ministerio de Educación no contiene incluidas las asignaciones para dar continuidad al cumplimiento del pacto colectivo en 2015, lo cual plantea un escenario de ingobernabilidad y deterioro en el aprendizaje de los alumnos. www.texcom/nutricion/LOW/LOW-2a.pdf

- El programa de educación física tiene una reducción en su presupuesto de 28.9%, y en menor medida también fue reducida la asignación para preprimaria en Q 8.2 millones con respecto al presupuesto vigente de 2014. En el caso de primaria, comparando los mismos momentos presupuestarios, la reducción es de Q 21.2 millones
 - En el presupuesto aprobado para 2015 los programas de nivel medio básico y diversificado tienen incrementos respecto al vigente de 2014 de Q 118.5 y Q 55.4 millones, respectivamente. Sin embargo, estos aumentos esconden disminuciones entre el presupuesto recomendado por el Ejecutivo y el aprobado por el Congreso de la República. Es decir, en el dictamen favorable emitido por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda se aplicó una reducción a estos programas de Q 6.3 millones y Q 16.8 millones, respectivamente.
 - La educación extraescolar es evidente que no es una prioridad para la actual administración educativa, en el sentido que el presupuesto recomendado por el Ejecutivo es inferior al vigente 2014, en tanto que en el presupuesto aprobado se aplicó una reducción de Q 4.3 millones. Esto es incongruente, en el sentido de que los más de 800,000 jóvenes que están fuera del sistema educativo debiesen ser atendidos por esta modalidad educativa, pero al tener menos recursos financieros, consecuentemente su capacidad de atender a la población que demanda este servicio, se verá drásticamente mermada.
 - Por último, si bien el programa de apoyo en lectura y matemática recibió un incremento en su presupuesto por Q 11.1 millones, 20.9% más que el presupuesto vigente en 2014, se debe aclarar que no es un programa con criterio de universalización, sino de focalización, es decir tiende a aumentar las brechas.
- El presupuesto asignado a infraestructura en salud continúa magro, con una asignación de Q 31.5 millones, lo cual es a todas luces insuficiente para desarrollar y fortalecer las capacidades de prestación de servicios del primer nivel de atención. Por esta razón, durante 2015 será fundamental que el MSPAS presente su Plan de Trabajo de Transición, para indicar las acciones que se llevarán a cabo para desarrollar gradualmente las capacidades institucionales de dicha entidad que permitan acatar la Ley Orgánica del Presupuesto, en cuanto a la prohibición a partir de 2017 para suscribir convenios con organizaciones no gubernamentales.
 - Dentro del presupuesto del Mides se ubica la asignación presupuestaria al Fondo de Desarrollo Social (Fodes), la cual en el presupuesto aprobado para 2015 sufrió una disminución de Q 417.1 millones en comparación con el proyecto propuesto por el Ejecutivo. Se presume que este recorte fue reasignado dentro de los Q 1,965.0 millones que, como se explicó en las secciones anteriores de este documento, se asignaron de forma anómala como "Otros aportes a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda", dentro de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, como parte de las anomalías señaladas en el proceso de aprobación del presupuesto para 2015.
 - La asignación presupuestaria para 2015 para el MAGA plantea un panorama poco optimista para que esta entidad logre consolidar la seguridad alimentaria y nutricional de la población más vulnerable, especialmente por el hecho que el Programa de Agricultura Familiar, a decir por la estructura presupuestaria aprobada, parece carecer de importancia estratégica para dicha entidad.
 - La gestión por resultados ha avanzado en instituciones que tienen relación con el sector social, tal es el caso del MSPAS, que concentra 107 subprogramas (55.5% del total) y 32 productos (40.0% del total). Sin embargo, este avance implica grandes desafíos en cuanto a disponer de sistemas de seguimiento y evaluación efectivos, así como herramientas de rendición de cuentas a la ciudadanía.

RECOMENDACIONES

- El Gobierno enfrenta una crisis de legitimidad que pone en peligro la sostenibilidad de las medidas tributarias aprobadas con el presupuesto para 2015. Se recomienda que el Ejecutivo impulse un plan agresivo y creíble de transparencia fiscal, con enfoque integral y con medios de verificación para su cumplimiento. Entre otras muchas medidas, el Ejecutivo debe solicitarle al Congreso corregir los retrocesos en transparencia aprobados con el presupuesto de 2015, muy especialmente:
 - La autorización para los Consejos Departamentales de Desarrollo para suscribir convenios con organizaciones no gubernamentales.
 - Suprimir la discrecionalidad y transparentar el subsidio al transporte público de pasajeros.
 - Asegurar la asignación presupuestaria para la cobertura de los costos de la política monetaria.
- Por su parte, el Ejecutivo debe adoptar todas las medidas de transparencia que no requieran aprobación del Legislativo. En particular, debe transferir los Q 1,965 millones aprobados en el rubro “Otros aportes a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda”, dentro de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, para los destinos siguientes: restituir el recorte de Q 1,162.4 millones al servicio de la deuda pública, e incrementar las asignaciones al sector justicia (Organismo Judicial y Ministerio Público) y el gasto social prioritario.
- Ajustar las previsiones presupuestarias de ingresos tributarios, considerando la devolución de seis millones de líneas a la SIT por parte de los operadores de telefonía.
- Publicar y divulgar ampliamente el Plan Anual de Recaudación, Control y Fiscalización para 2015, establecido en la Ley Orgánica de la SAT. Asimismo, publicar las metas mensuales de recaudación, detalladas por impuesto.

- Publicar el plan de trabajo del MSPAS para cumplir la prohibición establecida en la Ley Orgánica del Presupuesto respecto a la suscripción de convenios con organizaciones no gubernamentales. Este plan de trabajo debería ajustarse al plazo establecido en los artículos transitorios del Decreto del Congreso de la República número 13-2013, el cual vence en 2017.
- Se recomienda al Mineduc publicar una nota técnica explicando la situación del cumplimiento en 2015 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Gobierno y el Magisterio Nacional. En particular, debe aclarar con todo detalle, si la asignación de gasto aprobada para 2015 es suficiente para cubrir los compromisos salariales del citado pacto colectivo. En caso no estar cubierto, se recomienda al Ejecutivo que, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas instale una comisión interinstitucional para solucionar el problema, la cual debería trabajar con una política de puertas abiertas y transparencia. Sólo de esta forma se podrán mitigar los riesgos de ingobernabilidad.
- Fortalecer la gestión por resultados, haciéndola evolucionar hacia la práctica usual en todas las entidades del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acnur. (2014). Niños en fuga: niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional. Washington: ACNUR.

Celade. (2013). Estimaciones y Proyecciones de Población a Largo Plazo 1950-2100. Recuperado el 3 de 11 de 2014, de CEPAL: http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_bD.htm

Cepal (2014). Abelardo.

Conadur- Segeplan. (2014). Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032: Guatemala: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2014.

Congreso de la República (1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala, mayo 1985.

_____ (2014). Aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015 y aprobación de Financiamiento para el Ejercicio Fiscal 2014: Decreto 22-2014. Guatemala.

_____ (2013). Reformas a la Ley Orgánica de Presupuesto: Decreto 13-2013. Guatemala.

FAO. (2014a). ¿Qué es la agricultura familiar? Recuperado de: <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/es/>. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

_____ (2014b). Agricultura Familiar. Recuperado de: <http://www.fao.org/americas/perspectivas/agricultura-familiar/en/>. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Fondo Monetario Internacional (2001). Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. 2ª edición. Washington, diciembre 2001.

Gobierno de Guatemala. (2012). Plan del Pacto Hambre Cero. Guatemala: Gobierno de Guatemala.

IARNA-URL (2013). Evaluación del Programa de Fertilizantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

Icefi/Unicef. (2012). Boletín ¡Contamos! No. 9: ¡Quiero crecer con mamá!: estudio sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para disminuir la mortalidad materna en Guatemala, 2013-2022. Guatemala.

_____ (2014). Boletín ¡Contamos! No. 13: De sistema de Información a sistema de Gestión: análisis de los sistemas de gestión pública para la toma de decisiones sobre el presupuesto educativo en Guatemala. Guatemala.

INE (2013). Guatemala: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2013i. Guatemala: Instituto Nacional de Estadísticas.

Marini y Gragnolati. (2003). Manutrition and poverty in Guatemala. World Bank, Washington: 2003.

Ministerio de Finanzas Públicas (2013). Manual de Clasificación Presupuestaria para el Sector Público de Guatemala. 5ª edición. Guatemala, junio 2013.

Organización Mundial de la Salud (2014). Estadísticas Sanitarias Mundiales 2014. Ginebra 2014.

Osar. (2014). Monitoreo de Partos en Niñas y Adolescentes en Guatemala: Enero-agosto del año 2014. Recuperado el 1 de 11 de 2014, de Observatorio en Salud Reproductiva: http://www.osarguatemala.org/userfiles/boletin%20correcciones%205-4-11-1_opt.pdf

PNUD. (2012). Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe nacional de desarrollo humano 2011/2012. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

_____ (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: PNUD.

Segeplan y Minfin (2013). Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala. Primera Edición, Enero 2013. Guatemala

Unicef. (2014a). Informe Estado Mundial de la Infancia 2014. Nueva York: Unicef.

_____ (2014b). Committing to Child Survival: A Promise Renewed. Progress Report 2014. Unicef: New York.

ANEXOS

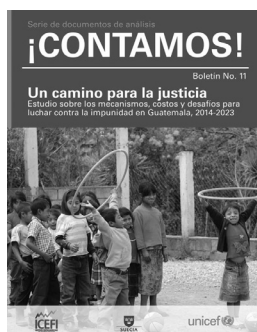
Anexo 1

Composición institucional de la inversión destinada a niñez y adolescencia 2014-2015

Institución	En millones de quetzales		Estructura porcentual	
	2014 ^{/V}	2015 ^{/PA}	2014 ^{/V}	2015 ^{/PA}
Ministerio de Educación	11,660.1	12,215.9	65.42%	68.15%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	2,045.2	2,311.2	11.48%	12.89%
Ministerio de Desarrollo Social	1,173.2	982.5	6.58%	5.48%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,329.3	874.1	7.46%	4.88%
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	755.9	739.4	4.24%	4.12%
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República	193.8	175.0	1.09%	0.98%
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	147.2	160.1	0.83%	0.89%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	170.4	140.7	0.96%	0.78%
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República	110.5	85.2	0.62%	0.48%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	43.2	36.0	0.24%	0.20%
Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República	42.2	44.0	0.24%	0.25%
Ministerio de Gobernación	42.1	72.0	0.24%	0.40%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	34.9	31.2	0.20%	0.17%
Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	17.4	18.0	0.10%	0.10%
Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán	15.4	0.0	0.09%	0.00%
Procuraduría General de la Nación	15.3	15.8	0.09%	0.09%
Consejo Nacional de la Juventud	10.0	10.0	0.06%	0.06%
Ministerio de Economía	5.4	0.0	0.03%	0.00%
Secretaría Ejecutiva Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	5.2	5.5	0.03%	0.03%
Fondo Nacional para la Paz	4.0	0.0	0.02%	0.00%
Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno	1.8	0.9	0.01%	0.00%
Secretaría Presidencial de la Mujer	0.1	1.8	0.00%	0.01%
Ministerio de Cultura y Deportes	0.0	6.9	0.00%	0.04%
Total general	17,822.6	17,926.1	100.00%	100.00%

Nota: ^VPresupuesto vigente a noviembre de 2014; ^{PA}presupuesto aprobado.
Fuente: Icefi/Unicef con base en datos del Minfin.

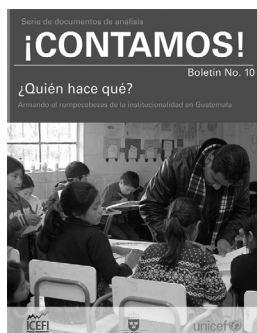
Ediciones anteriores



Boletín No. 11

Un camino para la justicia **Estudio sobre los mecanismos, costos y desafíos para luchar contra la impunidad en Guatemala, 2014-2023**

Es vital que para allanar el camino a la justicia, y reducir los niveles de impunidad, el Estado pueda garantizar el derecho a una justicia pronta y efectiva, comenzando desde presupuestos públicos idóneos para que los órganos de seguridad, de persecución penal, así como todo el andamiaje de justicia, para que funcione eficiente y coordinadamente. En la propuesta de Hacia Un Camino para la Justicia y la Seguridad se ha estimado que se requieren entre Q 1,224.7 millones en 2014 (0.27% del PIB) y Q 10,553.9 millones en 2023 (1.36% del PIB) para que pueda mejorarse la cobertura y la calidad de la justicia y la seguridad en Guatemala.

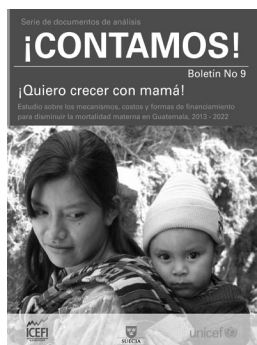


Boletín No. 10

¿Quién hace qué?

Armando el rompocabezas de la institucionalidad en Guatemala

Se ha reconocido que mejorar la garantía y atención a los derechos de la niñez y la adolescencia no se logra solo mediante la comprensión del contenido sustantivo de cada sector, sino que también es necesario atender la dimensión institucional y política que sostenga esas reformas. Esta edición de la serie Contamos aborda de forma específica las necesidades institucionales.

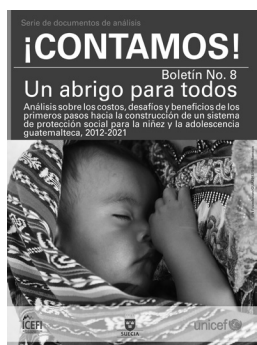


Boletín No. 9

¡Quiero crecer con mamá!

Estudio sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para disminuir la mortalidad materna en Guatemala, 2013-2022

En el documento se analiza el marco legal y político que sustenta las acciones que se implementan para reducir las muertes maternas, para después examinar la situación mundial y nacional y, con ello, profundizar en sus causas y determinantes. A partir de este breve diagnóstico se intenta establecer el costo financiero que permita proponer nuevos enfoques y mejoras en los servicios de salud.



Boletín No. 8

Un abrigo para todos

Análisis sobre los costos, desafíos y beneficios de los primeros pasos hacia la construcción de un sistema de protección social para la niñez y la adolescencia guatemalteca, 2012-2021

Para contribuir a subsanar las deficiencias en garantizar los derechos a la salud, educación, alimentación y vivienda, Icfef y Unicef elaboraron ejercicios de análisis de la situación actual, para luego proponer intervenciones concretas en 125 municipios priorizados por el Gobierno por ser aquellos en donde los niveles de pobreza, pobreza extrema y desnutrición crónica son más agudos. Dichas intervenciones abarcan una temporalidad de 2012 a 2021 y se relacionan con las áreas de nutrición, salud, educación, vivienda e infraestructura.

